



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 7126

Projet de loi relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modifiant :

1° le Code pénal ;

2° le Code de procédure pénale ;

3° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ;

4° la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1er B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive ;

5° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;

6° la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens ;

7° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ;

8° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

Date de dépôt : 04-04-2017

Date de l'avis du Conseil d'État : 24-10-2018

Auteur(s) : Monsieur Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
09-11-2022	Résumé du dossier	Résumé	<u>5</u>
04-04-2017	Déposé	7126/00	<u>7</u>
26-06-2017	1) Dépêche du Procureur général d'Etat au Ministre de la Justice (16.6.2017) 2) Avis du Parquet général sur le projet de loi n°7126 et sur le projet de loi n°7124 (9.6.2017) 3) Avis de la Cou [...]	7126/01, 7124/04	<u>34</u>
27-07-2017	Avis de la Justice de Paix de Diekirch (21.6.2017)	7126/02	<u>59</u>
27-09-2017	Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises	7126/03, 7124/06	<u>62</u>
29-11-2017	Avis du Conseil d'État (28.11.2017)	7126/04	<u>87</u>
11-05-2018	Amendements gouvernementaux 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (8.5.2018) 2) Texte et commentaire des amendements gouvernementaux<br/ [...]	7126/05	<u>108</u>
11-05-2018	Changement d'intitulé Ancien intitulé : Projet de loi relative aux sanctions administratives communales modifiant 1. Le Code pénal; 2. Le Code d'instruction criminelle: 3. La loi communale mo [...]	7126/05	<u>136</u>
23-07-2018	Avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (16.7.2018)	7126/06, 7124/09	<u>164</u>
25-07-2018	1) Avis complémentaire de la Cour supérieure de Justice 2) Avis complémentaire du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg 3) Avis complémentaire commun des Parquets de Luxembourg et de [...]	7126/07	<u>173</u>
07-08-2018	Avis initial de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (11.7.2017)	7126/08	<u>192</u>
24-10-2018	Avis complémentaire du Conseil d'État (23.10.2018)	7126/09	<u>201</u>
19-04-2021	Amendements gouvernementaux 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (15.4.2021) 2) Texte et commentaire des amendements gouvernementaux<br [...]	7126/10	<u>213</u>
15-06-2021	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (7.6.2021)	7126/11	<u>248</u>
15-06-2021	Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État (15.6.2021)	7126/12	<u>255</u>
02-08-2021	Deuxième avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (22.7.2021)	7126/13, 7124/14	<u>266</u>

Date	Description	Nom du document	Page
03-08-2021	1) Deuxième avis complémentaire de la Cour Supérieure de Justice (27.4.2021) 2) Deuxième avis complémentaire du Parquet de Luxembourg 3) Deuxième avis complémentaire du Parquet de Diekirch (3 [...])	7126/14	<u>289</u>
06-08-2021	1) Avis de la Commission nationale pour la protection des données (7.12.2018) 2) Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données (9.7.2021)	7126/15	<u>300</u>
24-01-2022	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes	7126/16	<u>307</u>
04-03-2022	Amendements gouvernementaux 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (3.3..2022) 2) Texte et commentaires des amendements gouvernementaux<b [...]	7126/17	<u>326</u>
11-04-2022	Troisième avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (28.3.2022)	7126/18	<u>341</u>
10-05-2022	Troisième avis complémentaire du Conseil d'État (10.5.2022)	7126/19	<u>350</u>
02-06-2022	Troisième avis complémentaire de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (17.5.2022)	7126/20	<u>355</u>
11-07-2022	Rapport de commission(s) : Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes Rapporteur(s) : Monsieur Dan Biancalana	7126/21	<u>358</u>
13-07-2022	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°68 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7126	<u>391</u>
13-07-2022	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°68 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7126	<u>403</u>
15-07-2022	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (15-07-2022) Evacué par dispense du second vote (15-07-2022)	7126/22	<u>405</u>
06-07-2022	Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes Procès verbal (19) de la reunion du 6 juillet 2022	19	<u>408</u>
09-06-2022	Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes Procès verbal (16) de la reunion du 9 juin 2022	16	<u>426</u>
23-11-2021	Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes Procès verbal (04) de la reunion du 23 novembre 2021	04	<u>432</u>
02-04-2021	Commission des Affaires intérieures et de	11	<u>443</u>

Date	Description	Nom du document	Page
	l'Egalité entre les femmes et les hommes Procès verbal (11) de la reunion du 2 avril 2021		
07-12-2017	Commission des Affaires intérieures Procès verbal (04) de la reunion du 7 décembre 2017	04	<u>464</u>
13-07-2022	Évaluation de la mise en oeuvre et de l'efficacité des projets de loi n°7124 et n°7126 trois ans après l'entrée en vigueur	Document écrit de dépôt	<u>472</u>
28-07-2022	Publié au Mémorial A n°400 en page 1	7126	<u>475</u>

Résumé

PROJET DE LOI

relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modifiant :

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

Le maintien de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques est une mission historique et fondatrice des communes. Leur compétence en ces matières se traduit par le droit du conseil communal de prendre des règlements communaux de police générale. S'agissant du respect de ceux-ci, le pouvoir de l'agent municipal se trouve actuellement limité aux contraventions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage et, en plus, s'arrête avec la constatation de l'infraction par l'établissement d'un avertissement taxé.

La Police grand-ducale ne dispose pas de suffisamment de moyens pour être efficacement au service des missions communales et les autorités judiciaires classent bien souvent sans suite des infractions qu'elles considèrent comme d'importance mineure. En conséquence, le non-respect des règlements communaux de police générale n'est souvent pas sanctionné. Cet état des choses suscite un sentiment d'impunité chez les auteurs et un désarroi auprès de la population respectueuse des règles de la vie sociale.

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 projet de loi se propose de répondre à ce problème par l'introduction d'un système de sanctions administratives. Il vise à valoriser le rôle de l'agent municipal, à décharger la Police grand-ducale et la Justice, à établir une liste d'infractions mineures sanctionnées par des amendes administratives et à introduire une procédure de sanctions administratives, tout en garantissant les droits de la défense.

7126/00

N° 7126
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**

* * *

(Dépôt: le 4.4.2017)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (22.3.2017)	1
2) Exposé des motifs	2
3) Texte du projet de loi	14
4) Commentaire des articles	19

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

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

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de l'Intérieur est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le 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.

Palais de Luxembourg, le 22 mars 2017

Le Ministre de l'Intérieur,
 Dan KERSCH

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

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.

En effet, cet état des choses suscite un sentiment d'impunité chez les auteurs et un désarroi auprès de la population respectueuse des règles de la vie sociale.

Le retrait du rôle de la Chambre des députés du projet de loi relatif à l'élargissement des compétences des agents municipaux¹, à la suite d'un avis très critique du Conseil d'Etat, pose la question d'une nouvelle orientation de la lutte contre les infractions mineures, encore appelées „incivilités“.

Ainsi, le Conseil d'Etat considère-t-il dans son avis précité „*que ni l'article 107 de la Constitution ni le principe de l'autonomie communale dont cet article est le fondement ne donnent aux communes le pouvoir d'établir des codes de contraventions communales et de sanctionner leur violation*“. Par ailleurs „*la fixation d'un catalogue de contraventions communales par voie de règlement grand-ducal n'est pas davantage exempte de toute critique*“ alors que „*le droit pénal est une matière réservée à la loi, de sorte que la loi communale ne peut pas renvoyer purement et simplement à un règlement grand-ducal pour fixer un catalogue de contraventions communales*“.

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.

L'introduction de sanctions administratives, à l'instar de la loi belge du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales² constitue une piste envisageable tout en simplifiant par rapport à ce régime. Ainsi, il n'est pas prévu de créer des infractions mixtes, de sanctionner les mineurs, de prévoir des prestations citoyennes ou de créer des procédures de médiation. Le projet de loi évite encore de créer des procédures lourdes et de nouvelles autorités administratives dans chaque commune du Grand-Duché de Luxembourg, dont la mission serait de sanctionner les infractions aux règlements communaux. Le Gouvernement entend en effet installer un système de sanctions simplifié autant que possible tout en ne négligeant pas les garanties juridiques dont tout justiciable doit disposer dans un Etat de droit.

Le législateur belge a opté en l'occurrence, après une expérience d'une dizaine d'années avec l'instrument des sanctions administratives communales, pour une loi spécifique ayant pour objectif de moderniser et de préciser l'ancienne réglementation, en tenant compte des évolutions sur le terrain quant à l'application de ces sanctions.

Le gouvernement belge motivait ainsi le recours aux sanctions administratives communales. Elles „*concernent (...) les affaires peu importantes au regard de l'ensemble du droit pénal, mais répriment néanmoins les comportements qui sont ressentis comme étant très dérangeants par la population dans sa vie quotidienne. Dans ce sens, il n'est dès lors pas très logique non plus que le traitement de ces infractions soit intégralement confié aux juridictions pénales. Ces dernières sont, à juste titre, d'avis. qu'elles doivent consacrer leurs moyens limités aux formes plus sérieuses de criminalité. Dans la pratique, nous devons dès lors également constater que, si un procès-verbal est déjà dressé en cas d'infraction à un règlement de police, ce procès-verbal est souvent classé sans suite par le Procureur du Roi compétent. Ceci implique que les communes sont privées de fait, de la possibilité de faire respecter leurs ordonnances de police. Par conséquent, elles sont dans l'incapacité de lutter contre toute forme de dérangement local. Afin de pallier cela, le présent projet prévoit que les communes pourraient faire traiter l'infraction (...) au niveau administratif. Ainsi le gouvernement a la volonté de créer un réel droit des sanctions administratives au niveau communal*“³.

En 2005 le législateur belge apporte les précisions suivantes: „*Le système démocratique suppose à la fois que l'on édicte des règles, que ces règles soient respectées et que toute violation soit punie. L'évolution de la société et le nombre croissant de matières que doit traiter l'appareil judiciaire ont conduit à ce que restent impunies certaines règles dont plusieurs figuraient dans le Code pénal. Au*

1 Doc. part. 5916

2 Moniteur belge du 31 décembre 2013

3 Doc. parl., Ch. Repr., sess. Ord. 1998-1999, n° 49-2031/1, pp. 1-2.

bout d'un certain temps une telle situation peut avoir comme conséquence que soient poussés à outrance les conflits au sein de la société, principalement dans les grandes villes, que les personnes qui sont supposées poursuivre les auteurs de ces infractions perdent toute motivation et que l'autorité de l'Etat en soit ainsi ébranlée. (...) Ce dispositif a pour objectif de réprimer effectivement et de sanctionner administrativement non seulement ces infractions, mais également certains comportements qui relèvent actuellement encore exclusivement de la loi pénale. Sans porter le moindre préjudice aux droits de la défense, l'on vise à éviter de maintenir un climat d'impunité étant donné que cette situation serait extrêmement préjudiciable à tous. (...) Il est proposé de charger les autorités communales – qui sont à la base de la démocratie – de la réalisation de cet objectif⁴.

Le Conseil d'Etat luxembourgeois ne met pas directement en doute la constitutionnalité de l'instrument des sanctions administratives et reconnaît sa conformité avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors que toutes les garanties substantielles et procédurales de la matière pénale sont données, mais il a toujours marqué certaines réserves par rapport à „l'émergence d'un ordre répressif administratif“, qui risque de porter atteinte au rôle constitutionnel du juge judiciaire et aux droits individuels.

Cependant, dans une étude sur les sanctions administratives au Luxembourg, Georges Ravarani admet que: *„Les temps sont révolus où quelques 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. La vie économique et sociale tourne à un tel rythme, les textes qui tentent de l'encadrer foisonnent et doivent être constamment adaptés, les écarts potentiels et réels des prescriptions de ces textes souvent éphémères sont tellement nombreux qu'il est tout simplement illusoire de les faire régir tous par le droit pénal. La sanction administrative est le moyen rêvé pour maintenir la machine opérationnelle. Souple et néanmoins efficace, délestée des contraintes procédurales pénales. Elle a été parée de toutes les vertus. Ainsi elle ne tendrait pas à dépénaliser mais à mieux pénaliser. (...) Seulement, à trop vouloir s'accommoder de cet instrument miracle, on risque de se retrouver devant un redoutable danger pour les libertés individuelles et les droits fondamentaux des citoyens. (...) Face au constat que l'Etat moderne ne peut plus se passer de l'instrument des sanctions administratives, il est indispensable de les encadrer par de sérieuses garanties pour les citoyens.“⁵*

Bien que les sanctions administratives soient connues dans l'ordre juridique luxembourgeois depuis le XIX^e siècle⁶ et qu'elles existent dans de nombreux domaines des systèmes juridiques belge, français et communautaire, des questions fondamentales à leur propos resurgissent chaque fois que le législateur entend en introduire de nouvelles. Le système des sanctions administratives communales que le Gouvernement propose de créer introduit de nouvelles sanctions de nature pénale (1), légitimes au regard tant de la Constitution que de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (2), infligées par une autorité administrative (3), contre les décisions de laquelle un recours juridictionnel doit être admis (4).

1) La qualification juridique des sanctions administratives

La sanction administrative peut se définir comme *„un acte administratif unilatéral à contenu punitif.“* qui exprime le *„pouvoir répressif accordé à l'Administration pour punir des comportements sociaux considérés comme des infractions à une réglementation préexistante.“⁷* Les jurisprudences nationale et internationale qualifient les sanctions administratives de peines⁸.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a jugé que les sanctions pécuniaires prononcées par des autorités administratives indépendantes exerçant un pouvoir répressif sont des „sanctions

4 Doc. parl., Ch. Repr., sess. 2004-2005, n° 51-1845/001, pp. 19.20.

5 Les sanctions administratives en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas, Analyse comparée, Bruxelles 2011, Contribution de M. Georges RAVARANI, président de la Cour administrative.

6 Législation sur les droits d'enregistrement du 22 frimaire an VII qui prévoit des sanctions sous forme d'amendes ou de multiples des droits; arrêté grand-ducal du 17 juin 1872 sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, in Georges Wivenes „Les sanctions administratives à travers les avis du Conseil d'Etat du Luxembourg“, 2011.

7 JCLadministratif, Fasc. 108-40, 1°.

8 Cour const. Arrêts des 22 mars 2002, n° 12/02 (M. A n° 40 du 12 avril 2002, p. 672) et 30 janvier 2004, n° 19/04 (M. A n° 18 du 16 février 2004, p. 304), CEDH, arrêts Engel du 8 juin 1976 (série A, n° 22), Öztürk du 21 février 1984 (série A, n° 73) et Lutz du 25 août 1987 (série A, n° 123).

pénales“ au sens de l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme et des libertés fondamentales⁹.

Le caractère pénal d’une sanction est déterminé par la CEDH en fonction de trois critères:

- la qualification donnée par le droit interne de l’Etat en cause,
- la nature même de l’infraction, à savoir la transgression d’une norme générale ayant un caractère à la fois dissuasif et répressif,
- et la gravité de la sanction encourue.

Le premier critère n’est pas jugé déterminant et n’a qu’une valeur relative, les deux derniers sont alternatifs¹⁰.

A titre d’illustration, le retrait de points du permis de conduire, dans lequel le juge français voyait une sanction administrative relève de la „*matière pénale*“ au sens de l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme et des libertés fondamentales¹¹.

Le Conseil d’Etat et le Conseil constitutionnel français se sont ralliés à la Cour européenne¹². Le Conseil d’Etat luxembourgeois, en s’alignant sur la logique de la Cour européenne des droits de l’homme, reconnaît à la sanction administrative une nature pénale et la soumet à toutes les exigences de forme et de fond prévues en matière pénale.

Les sanctions administratives doivent dès lors respecter les principes découlant de l’article 14 de la Constitution¹³ et des articles 6 et 7¹⁴ de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales ainsi que de l’article 2 du protocole n° 7 à cette même convention¹⁵.

Conformément à l’article 14 de la Constitution de 1868 „*Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu’en vertu de la loi*“. L’infraction et la peine en matière administrative sont donc soumises aux mêmes critères de définition et de précision que le délit et la peine pénales ainsi qu’au principe de proportionnalité de la sanction par rapport à la gravité de l’infraction. Le principe de la légalité des peines a encore pour conséquence que seule la loi au sens formel peut incriminer, c’est-à-dire ériger des faits ou des comportements en infraction et établir des peines¹⁶.

En vertu de l’article 107 de la Constitution et de l’article 29 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, il appartient au conseil communal de faire les règlements communaux auquel les infractions sont punies d’une peine de police, à moins que d’autres peines soient prévues par des lois spéciales. Le projet de loi a pour objet de définir un catalogue d’infractions réprimées par des sanctions administratives que les conseils communaux pourront adopter dans leur règlement de police générale. Les infractions définies par le législateur seront passibles de sanctions administratives à l’exclusion de peines pénales.

Ce sera donc le législateur qui par la voie d’une loi spéciale établira les incriminations en définissant un catalogue d’infractions susceptibles d’être sanctionnées. La création d’un tel catalogue envisagée par le projet de loi n° 5916 concernant l’élargissement des compétences des agents municipaux a donné lieu à certaines critiques par le Conseil d’Etat¹⁷. Or, le présent projet de loi n’a pas pour objet la création d’un nouveau droit pénal communal proprement dit, mais l’introduction d’un système de sanctions administratives qui ne relèvera pas du droit pénal. Etant donné que les incriminations seront établies par la loi, les questions de la légalité des peines et de la compétence des communes en matière d’établissement des infractions ne se posent plus. C’est par référence à la loi portant introduction des sanctions administratives que les communes se limitent à l’introduction dans leur règlement de police générale des seules sanctions qui sont nécessaires au maintien de l’ordre public sur leur territoire en application du principe de proportionnalité.

9 CEDH, 27 août 2002, n° 58188/00, Didier c/ France: RD publ. 2003, p. 3), JCL Fasc. 6526, n° 70.

10 CEDH arrêts Engel du 8 juin 1976 (série A, n° 22), „Putz c/ Autriche“, 22 février 1996, n° 18892/91, par. 31: Rec. CEDH 1996, 1)

11 CEDH, 23 septembre 1998, n° 27812/95, Malige c/ France, Rec. CEDH 1998, VII.

12 CE, avis, 27 septembre 1999, n° 208242, Rouxel: Jurisdata n° 1999-051112, Cons. Const. 16 juin 1999, déc, n° 99-411 DC

13 Art. 14: „Nulle peine ne peut être établie, ni appliquée qu’en vertu d’une loi.“

14 Art. 6: Droit au procès équitable, Art. 7: Principe de légalité des peines pénales.

15 Art. 2: Droit à un double degré de juridiction en matière pénale.

16 Avis du 8 décembre 1998 sur le projet de la loi portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières (Doc. parl. n° 4488¹)

17 Doc. parl. 5916¹.

Procéder par référence à la loi n'est pas nouveau. L'article 29 de la loi communale autorise déjà les communes à introduire des peines de police pour les infractions à leurs règlements. Cette fois cependant, pour de bonnes raisons, le projet de loi va plus loin en n'autorisant pas seulement les autorités communales à créer des incriminations, mais en les créant elles-mêmes tout en donnant la faculté aux communes d'adopter celles qui sont nécessaires pour le maintien de l'ordre public sur leur territoire. Il est logique que dans ces conditions, l'ensemble des contraventions réprimées par des sanctions administratives ne sera pas identique dans toutes les communes et n'aura même pas besoin de l'être. En effet la répression d'un phénomène suppose que ce phénomène existe ou du moins qu'il y ait un risque que ce phénomène prenne naissance. Si l'ensemble des sanctions administratives ne sera pas adopté dans toutes les communes, l'établissement du catalogue aura le mérite que les définitions des incriminations seront identiques dans toutes les communes.

2) La légitimité du système des sanctions administratives

Historiquement la sanction administrative a fait l'objet de nombreuses critiques de principe, essentiellement fondées sur l'atteinte portée à la séparation des pouvoirs.

Les sanctions administratives ne sont pas, en principe, infligées par le juge, mais par une autorité administrative désignée par la loi (ministre, autorité administrative indépendante ou fonctionnaire) et apparaissent le plus souvent dans des secteurs d'activités qu'il s'agit de réguler comme par exemple l'assurance maladie, le secteur financier, la protection des données, la concurrence et d'autres encore. Les sanctions administratives communales ne peuvent pas être rangées dans cette catégorie alors qu'elles sont destinées à prévenir et à réprimer des contraventions de droit commun qui ne sont pas, en pratique, poursuivies par les autorités compétentes.

La légalité des sanctions prononcées par des autorités administratives est généralement appréciée par rapport au principe de la séparation des pouvoirs et au principe „non bis in idem“ et cet examen conduit à admettre la légitimité des sanctions administratives de manière conditionnelle. C'est le cas tant au Luxembourg que dans les jurisprudences française et européenne.

a) Par rapport au principe de la séparation des pouvoirs

La question de la conformité de l'instrument de la sanction administrative avec le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, a été abordée par le Conseil d'Etat tant en ce qui concerne la base constitutionnelle de la sanction administrative, qu'en ce qui est des fonctions juridictionnelles.

Le fait que les sanctions administratives n'ont pas de base constitutionnelle n'empêche pas leur légitimité.

Après avoir retenu dans un avis datant de 1994¹⁸ que „*même si ce genre de mesures administratives ne peut se réclamer en droit luxembourgeois d'un fondement constitutionnel explicite, ... aucun principe constitutionnel ne s'oppose à ce que la loi attribue le soin de prononcer une sanction à une autorité non judiciaire*“, le Conseil d'Etat constate en 2009 que „*l'instauration de sanctions par une autorité administrative agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique est admise tant par la Cour constitutionnelle que par la Cour européenne des droits de l'Homme*“¹⁹.

Dans l'avis de 1994 précité le Conseil d'Etat s'est référé aux débats menés en France pour écarter la critique d'une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs: „*le principe de séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique puisse exercer un pouvoir de sanction*“ dès lors que „*d'une part la sanction susceptible d'être infligée est exclusive*

18 Avis du 22 novembre 1994 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant: 1) l'entrée et le séjour des étrangers 2) le contrôle médical des étrangers 3) l'emploi de la main-d'œuvre étrangère (doc. parl. n° 4013).

19 Avis du 14 juillet 2009 sur le projet de loi portant réforme de l'assurance accident et modifiant: 1. le Code de la Sécurité sociale, 2. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, 3. la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat, 4. le Code du Travail, 5. la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement au soutien au développement rural, 6. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (doc. parl. n° 5899⁶).

*de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis.*²⁰

Les interrogations de 1994 du Conseil d'Etat se retrouvent dans le rapport de la commission juridique de la Chambre des députés au sujet du même projet de loi: *„Dans le domaine des infractions aux lois, la Commission juridique estime qu'il faut en principe avoir recours à des amendes pénales, susceptibles d'un recours devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, garants naturels des libertés publiques. La Commission insiste à ce qu'à l'avenir les sanctions administratives soient limitées à un strict minimum.*“

La répression par une autorité administrative ne rend pas illégitime les sanctions administratives. A cet égard, la position du Conseil d'Etat a évolué.

Le Conseil d'Etat a résumé ses réserves par rapport aux sanctions administratives dans un avis de 2009²¹. Se plaçant dans la perspective de la séparation des pouvoirs, le Conseil souligne que *„dans notre système juridique, le pouvoir judiciaire est celui qui instruit les dossiers conformément au Code d'instruction criminelle et prononce des peines prévues dans un texte légal. Si le principe des sanctions administratives est admis, il faudra néanmoins veiller à ce qu'un tel procédé soit prévu dans des limites strictes et que le pouvoir administratif ne se substitue pas au pouvoir judiciaire*“.

b) Par rapport au principe „non bis in idem“

Le Conseil d'Etat rappelle régulièrement le respect du principe „non bis in idem“. En l'absence de disposition spécifique dans la Constitution luxembourgeoise, la Haute Corporation fonde ce principe sur l'article 4 du Protocole n° 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales²² et sur l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques²³.

Selon le Conseil d'Etat, le principe „non bis in idem“ *„veut que pour une même infraction, il ne soit prononcé qu'une seule peine*“. En d'autres termes, les mêmes dispositions d'une loi ne peuvent être sanctionnées au titre du droit pénal et du droit administratif. Le Gouvernement n'entend pas entrer en conflit avec le principe alors qu'il prévoit que les faits punis de sanctions administratives le soient par cette voie à l'exclusion de toute autre.

Dans les cas où le cumul des sanctions administrative et pénale est exclu, le Conseil d'Etat donne nettement sa préférence à la procédure pénale plus respectueuse des droits du justiciable. Ainsi, dans un avis de 2010²⁴, le Conseil d'Etat note avec satisfaction que le cumul est exclu dès lors que *„les sanctions administratives ne pourront trouver application que dans la mesure où les manquements visés ne [font] pas l'objet d'une sanction pénale*“. Toujours, dans deux autres avis de 2010²⁵, le Conseil d'Etat considère qu' *„une amende administrative ne peut donc être prévue par la loi que si les manquements à celle-ci ne font pas l'objet d'une sanction pénale*“.

c) Une légitimité conditionnelle

Le Conseil d'Etat ne met pas directement en doute la constitutionnalité de l'instrument des sanctions administratives et reconnaît sa conformité avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors que toutes les garanties substantielles et procédurales de la matière pénale sont données, mais il a toujours marqué certaines réserves par rapport à *„l'émergence d'un ordre répressif administratif*“, qui risque de porter atteinte au rôle constitutionnel du juge judiciaire et aux droits individuels. Ses avis supposent quatre conditions pour admettre la légitimité du

²⁰ Georges Wivenes, précité.

²¹ Avis du 2 juin 2009 sur le projet de loi portant introduction d'un Code de la consommation (doc. parl. n° 5881A²).

²² Article 4.– Droit à ne pas être jugé ou puni deux fois: *„Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat.*“

²³ Article 14, paragraphe 7: *„Nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays.*“

²⁴ Avis du 4 mai 2010 (doc. parl. n°5718⁴)

²⁵ Avis du 23 novembre 2010 sur le projet de loi portant réforme du système de soins de santé et modifiant: 1. Le Code de la Sécurité sociale; 2. la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers (doc. parl. n° 6196³). Avis du 17 décembre 2010 sur le projet de loi sur les réseaux et les services de communications électroniques (doc. parl. n° 6149²).

système des sanctions administratives: la légalité de l'incrimination, la légalité de la sanction, le respect des droits de la défense et le recours de pleine juridiction.

Le Conseil d'Etat exige qu'en matière administrative l'infraction soit prévue par la loi et qu'elle soit soumise aux mêmes critères de précision que le délit pénal. En s'inspirant de la jurisprudence de la CEDH, la Haute Corporation s'attache à la protection des droits de la défense en exigeant le respect des garanties inhérentes à un procès équitable et d'un recours de pleine juridiction contre la décision d'une autorité administrative d'infliger une sanction. A ce sujet le Conseil d'Etat a rappelé dans un avis de 2011²⁶ que „*si la Cour européenne des droits de l'homme admet en effet que des amendes administratives, assimilables à des sanctions pénales, peuvent être prononcées par des autorités ne réunissant pas toutes les caractéristiques du tribunal visé par l'article 6, paragraphe 1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme, elle exige toutefois que le justiciable dispose contre ces sanctions d'un recours en réformation*“²⁷.

Si le Conseil d'Etat admet la légitimité de principe des sanctions administratives, il persiste dans la critique de certains aspects, notamment le cumul des sanctions pénales et administratives, des garanties du justiciable diminuées et le risque „d'émergence d'un ordre répressif administratif“.

Cependant:

- la légitimité d'un système de sanctions administratives n'est pas susceptible d'être remis en question eu égard à la position des juridictions supérieures nationales ainsi que de celle de la CEDH,
- il y a lieu de mettre les réserves du Conseil d'Etat dans le contexte des sanctions administratives communales qui sont supposées devenir des peines mineures pour des contraventions mineures,
- le projet de loi met en oeuvre une procédure répressive faisant bénéficier le justiciable de garanties adaptées à la gravité des contraventions à réprimer et aux sanctions à prononcer et remplissant les critères du procès équitable,
- la question du cumul des sanctions administratives et pénales ne se pose pas alors qu'il est exclu par le projet de loi.

En France, le Conseil constitutionnel admet la conformité des sanctions administratives à la Constitution alors que ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni une autre norme de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que le législateur investisse une autorité administrative du pouvoir de prononcer des sanctions pécuniaires ou autres à l'exception des peines privatives de liberté dans les limites nécessaires à l'accomplissement de sa mission²⁸.

Cependant, le Conseil constitutionnel pose des conditions pour la conformité des sanctions administratives à la Constitution: respect de la légalité des délits et des peines, de la présomption d'innocence, de la personnalité des peines, de la nécessité et de la proportionnalité des peines, du respect des droits de la défense et de l'application immédiate de la peine la plus douce.

Des auteurs français admettent désormais largement que le pouvoir de sanction est un procédé administratif parmi d'autres, au service de l'exécution des actes administratifs et, plus généralement, des règles de droit. La notion a „*définitivement trouvé droit de cité dans notre ordre juridique*“²⁹. L'Etat de droit ne répudie pas „de plano“ l'intervention répressive des autorités administratives. Le phénomène des sanctions administratives a connu un développement spectaculaire dans les Etats membres de l'Union européenne et sa légitimité est acquise en droit communautaire et en droit européen des droits de l'homme³⁰.

Pour le Conseil d'Etat français, et au regard des sanctions pénales, „*le développement des sanctions administratives s'explique par des préoccupations essentiellement pratiques*“. Le choix du législateur entre sanction pénale et sanction administrative est opéré dans un souci d'efficacité de la répression. „*Deux hypothèses conduisent généralement au choix: soit les sanctions pénales ne sont pas appliquées (...) et les obligations dont elles sont censées assurer le respect ne sont plus respectées; soit elles font au contraire l'objet d'une utilisation de masse, et c'est alors la volonté de désencombrer les tribunaux*“.

26 Avis du 17 mai 2011 (Doc. parl. n° 6243⁴)

27 Georges Wivenes, précité.

28 Droit administratif général Tome 1, R. Chapus, Montchrestien, 15ème édition 2001, n° 1353 ss.

29 JCL administratif, Fasc. 108-40, 2°

30 F. Moderne, La sanction administrative, RFDA 2002.

*qui motive le recours à une sanction administrative*³¹. Les sanctions administratives n'ont donc pas vocation à se substituer au pouvoir judiciaire, mais remplissent une fonction complémentaire.

Par l'arrêt *Öztürk c/ Allemagne* du 21 février 1984, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) admet la légitimité du système des sanctions administratives au regard de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales:

- en admettant que les Etats peuvent, au nom des „*impératifs de la bonne administration de la justice*“, décharger les autorités judiciaires de la poursuite et de la répression d'infractions de masse d'importance mineure,
- et encadre les sanctions administratives de nature pénale au sens de la jurisprudence „*Engel*“ par les règles du procès équitable.

Le projet de loi prévoit une sanction administrative consistant exclusivement en une amende dont le minimum et le maximum sont supposés ne pas excéder les peines de police, c.-à-d. une amende de 25 à 250 EUR. L'amende administrative peut être infligée de deux manières différentes.

Des conditions formelles sont mises en oeuvre pour réprimer des infractions par des sanctions administratives. Les principes fondamentaux du droit pénal s'appliquent à la répression administrative sans qu'il soit nécessaire cependant d'assimiler entièrement la répression administrative à la répression pénale³².

Le projet de loi établit une procédure qui tient compte des principes du contradictoire et du respect des droits de la défense afin d'éviter qu'une sanction administrative ne puisse être infligée à une personne sans que celle-ci ait été mise en mesure de connaître les charges qui existent contre elle et sans qu'elle ait eu la possibilité de faire valoir ses moyens de défense. Il faut que la décision infligeant la sanction soit motivée et il faut prévoir un recours en réformation contre la décision afin de permettre au juge administratif d'examiner l'opportunité de la décision attaquée et d'y substituer sa propre décision³³.

3) La sanction infligée par une autorité administrative

Le projet de loi prévoit que le contrevenant peut acquitter l'amende administrative par un paiement immédiat. A défaut l'amende sera définitivement infligée par une autorité administrative que le projet de loi se propose de créer.

a) Paiement immédiat

Les compétences des agents municipaux sont élargies. A côté de leur mission traditionnelle de constatation d'infractions en matière de stationnement, les agents municipaux vont concourir au constat d'infractions aux règlements de police générale qui sont punies de sanctions administratives.

Les agents municipaux demeurent sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins et remplissent leurs fonctions en accord avec le commandant du commissariat de police en ce qui concerne leurs compétences en matière de stationnement de véhicules.

Le constat des faits réprimés par des sanctions administratives est exercé sous la seule autorité du bourgmestre. Les compétences des agents municipaux sont en outre étendues au constat des contraventions aux règlements de police générale sanctionnées pénalement et de certains délits spécifiques. Ils deviennent, sous des conditions de carrière et de formation, des agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire placés sous la surveillance du Procureur d'Etat.

Afin d'éviter autant que possible que des procédures administratives disproportionnées à la gravité des faits et à l'importance de l'amende, le projet de loi s'efforce de créer un cadre juridique favorisant le paiement immédiat de l'amende par le contrevenant soit sur place, auprès de l'agent qui a constaté

31 JCL administratif, 108-40, 4°.

32 Traité de droit administratif, tome I, Dalloz 2011.

33 Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du projet de loi relative au retrait obligatoire et au rachat obligatoire de titres de sociétés admis ou ayant admis à la négociation un marché réglementé ou ayant fait l'objet d'une offre au public et portant modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier (Doc. parl. n° 5978, pp 8 et 9), TA 1^{er} juillet 1999, n° 10963, avis CA 29 octobre 20019 (Doc. parl. 6072¹, pp 3 ss.), avis CE 22 novembre 1994 (Doc. parl. n° 4103, p. 18)

l'infraction, sauf en ce qui concerne les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, soit auprès de la recette communale dans un délai de huit jours. A cet effet, le tarif du paiement immédiat est fixé à un montant modéré de 25 euros quel que soit le comportement sanctionné. Le contrevenant est averti qu'à défaut de paiement immédiat, il risque de se voir infliger une sanction administrative de 25 euros au moins et de 250 euros au plus, assortie de frais administratifs à concurrence de 15 euros. En cas de paiement immédiat, les poursuites sont éteintes et aucun recours ne sera possible.

b) Poursuite et instruction

Seulement à défaut de paiement immédiat de l'amende administrative auprès de l'agent constatateur ou à la recette communale, le constat de l'infraction sera transmis à l'autorité administrative chargée d'infliger l'amende. Cette autorité conduira la poursuite contre le délinquant à charge et à décharge et soit acquitte le contrevenant, soit prononce une amende à son encontre. Contrairement à la procédure pénale, les fonctions de poursuite, d'instruction et de sanction sont cumulées. Il n'en résulte pas cependant une atteinte aux droits de la défense ou à l'exigence d'un procès équitable.

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 superflue toute mesure d'instruction.

En ce qui concerne le principe de l'opportunité des poursuites, le Conseil d'Etat français a décidé qu'une autorité administrative qui dispose du pouvoir de sanction a un large pouvoir d'appréciation et qu'elle peut décider de renoncer à des poursuites sous le contrôle du juge.³⁴

Dans une affaire portant sur la séparation des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement, la CEDH a certes jugé que la relative confusion des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement dans le cadre d'une procédure de sanction conduite par un organisme qui, en droit français interne était qualifié de juridiction administrative spécialisée et non d'autorité administrative, était contraire à l'article 6 paragraphe 1^{er} de la Convention. Or, l'arrêt a été interprété comme devant s'analyser davantage comme un développement de la jurisprudence de la CEDH sur la séparation des fonctions de poursuite et de jugement au sein de juridictions que comme une extension des exigences de l'article 6 paragraphe 1^{er} aux autorités administratives dotées d'un pouvoir de sanction.³⁵

Le cumul des fonctions de poursuite et de jugement n'affecte pas d'illégalité une procédure de sanction administrative au motif que l'autorité qui sanctionne manque d'impartialité, aux conditions du procès équitable et ne respecte pas les droits de la défense. Par ailleurs, les exigences du procès équitable ne doivent pas être remplies au niveau de la procédure de sanction administrative si les conditions qui suivent sont remplies.

c) Sanction

Il a été exposé ci-dessus que les sanctions pécuniaires, quel que soit l'organe qui les prononce, constituent des „sanctions pénales“. La CEDH a jugé que les sanctions administratives de nature pénale tombent sous le champ d'application des règles du procès équitable énoncées à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales³⁶.

Si l'article 6 est applicable, les garanties qu'il énonce ne s'imposent pas pour autant à tous les degrés de la procédure. Les auteurs, distinguent suivant que la sanction est infligée par une juridiction ordinaire ou devant un organe qui n'est pas une juridiction ordinaire.

Le projet de loi portant introduction des sanctions administratives communales prévoit d'attribuer le pouvoir d'infliger des sanctions administratives à un organe administratif: le fonctionnaire sanctionnateur.

Depuis plus de trente ans, la CEDH admet que des „impératifs de souplesse et d'efficacité“ peuvent justifier l'intervention d'organes non-juridictionnels ne satisfaisant pas aux garanties de l'article 6³⁷.

34 JCL adm. Fasc.75, n° 134.

35 JCL adm. Fasc.75, n° 115 ss.

36 CEDH „Engel et autres“, précité.

37 CEDH, 23 juin 1981, Le Compte, Van Leuven et De Meyere.

L'article 6 n'impose pas non plus que les procédures de première instance en matière pénale devant des organes qui ne font pas partie de l'ordre judiciaire ordinaire ou de droit commun remplissent les exigences du procès équitable³⁸. La Cour européenne précise les conditions de compatibilité d'un tel système à l'article 6, en affirmant que l'attribution de la compétence à des organes non-judicieux de statuer sur des infractions n'est pas contraire en soi à la Convention, mais que cette attribution suppose le respect de la garantie d'un procès équitable, celle-ci pouvant être remplie de deux manières différentes: soit les organes non-judicieux remplissent eux-mêmes les exigences de l'article 6, paragraphe 1^{er} de la Convention, soit ils ne les remplissent pas, mais sont soumis à un contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction présentant les garanties de cet article³⁹. Un tel recours est prévu par le projet de loi.

Le droit à une bonne administration de la justice, tel qu'il est garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'exclut pas qu'une sanction administrative soit infligée par un fonctionnaire, à condition qu'un juge indépendant et impartial puisse exercer un contrôle de pleine juridiction sur cette décision administrative⁴⁰, ce qui est prévu par le présent projet de loi. La procédure du recours fera l'objet d'un projet de loi séparé.

La jurisprudence de la CEDH est constante. Après avoir rappelé *„qu'un système d'amendes administratives imposées par l'administration ne se heurte pas à l'article 6 de la Convention pour autant que le contribuable puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de ce texte“*, la Cour retient que *„le respect de l'article 6 de la Convention suppose en effet que la décision d'une autorité administrative ne remplissant pas elle-même les conditions de l'article 6 paragraphe 1^{er} subisse le contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction“*. Et la Cour de conclure que: *„Parmi les caractéristiques d'un organe judiciaire de pleine juridiction figure le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur. Il doit notamment avoir compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi.“*⁴¹

Dans nombre d'avis, le Conseil d'Etat, se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, a exigé, sous peine de refus de dispense du second vote constitutionnel, de remplacer le recours de légalité par un recours de pleine juridiction. Ainsi, dans un avis de 2011⁴², il rappelle que *„si la Cour européenne des droits de l'Homme admet en effet que des amendes administratives, assimilables à des sanctions pénales, peuvent être prononcées par des autorités ne réunissant pas toutes les caractéristiques du tribunal visé par l'article 6 paragraphe 1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme, elle exige toutefois que le justiciable dispose contre ces sanctions d'un recours en réformation“*.

Appliqué à un organe non-judicieux, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales permet donc d'envisager deux cas de figure:

- l'organe non judiciaire qui n'est pas soumis au contrôle d'un tribunal doit lui-même remplir les exigences de l'article 6;
- l'organe non judiciaire ne satisfaisant pas aux garanties de l'article 6 doit être placé sous le contrôle d'un organe judiciaire indépendant devant lequel le justiciable doit disposer d'un recours de pleine juridiction.

Le Conseil d'Etat français considère que l'autorité administrative statuant en matière pénale en tant qu'organe non judiciaire et contre la décision de laquelle un recours de pleine juridiction devant

38 CEDH, 1^{er} juillet 1997, n° 23196/94, Gustaffsson c/ Suède, Rec CEDH 1997, IV.

39 CEDH „Albert et Le Compte“, 28 janvier 1983.

40 CEDH 27 septembre 2011, A. Menarini Diagnostics S.R.L. c. Italie, §§ 58 et 59; 4 mars 2014, Grande Stevens et autres c. Italie, §§ 138-139.

41 AFFAIRE SILVESTER'S HORECA SERVICE c. Belgique (Requête n° 47650/99), CEDH Bendenoun c. France, arrêt du 24 février 1994, série A n° 284, § 46, CEDH Schmutzer, Umlauf, Gradinger, Pramstaller, Palaoro et Pfarrmeier c. Autriche, arrêts du 23 octobre 1995, série A n° 328 A-C et 329 A-C, respectivement §§ 34, 37, 42, 39, 41 et 38, CEDH Chevrol c. France, arrêt du 13 février 2003, § 77.

42 Avis du 17 mai 2011 sur le projet de loi portant modification 1) de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques; 2) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel; 3) de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat; 4) du Code de la consommation (doc. parl. n° 6243⁴).

le Conseil d'Etat est admis, ne doit pas mettre en oeuvre une procédure conforme en tout point aux prescriptions de l'article 6 de la Convention⁴³.

La Cour de cassation belge, dans un arrêt du 15 octobre 2009⁴⁴ a retenu que ni l'article 6 paragraphe 1^{er} de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, „*ni aucune autre disposition conventionnelle ou constitutionnelle ne requièrent qu'une amende administrative, qui constitue une peine au sens de cette disposition, soit infligée et appréciée exclusivement par un juge de l'ordre judiciaire. Sauf lorsque les sanctions impliquent une peine privative de liberté, il suffit que le contrevenant dispose d'un recours juridictionnel à part entière*“.

„Conformément à l'article 6. paragraphe 1^{er} de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, une sanction doit être considérée comme une peine lorsqu'elle est qualifiée comme telle dans le droit interne ou, subsidiairement, lorsque la nature de l'infraction ainsi que la nature et la sévérité de la sanction relèvent du droit pénal. L'infraction doit être considérée comme pénale lorsque le caractère punissable vise un objectif tant répressif que préventif et ne vise pas spécifiquement un certain groupe de personnes ayant un statut juridique particulier“.

La Cour a bien rappelé qu'en „*vertu de l'article 6. paragraphe 1^{er} de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle*“.

Ce faisant, elle a retenu toutefois qu'une „*amende administrative infligée à une seule personne par une autorité administrative en application d'une réglementation de la sanction prévue par la loi, le décret ou l'ordonnance peut, en principe, lorsque le législateur n'a pas accordé cette compétence à un juge de l'ordre judiciaire, être contrôlée par le Conseil d'Etat en application de sa compétence générale d'apprécier si une mesure de l'autorité est entachée ou non d'excès de pouvoir*“.

Dans une décision récente (Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015) la Cour constitutionnelle belge a estimé que „*la loi relative aux sanctions administratives communales ouvre un recours effectif devant une juridiction indépendante et impartiale contre une amende administrative infligée. (...)*

La décision infligeant la sanction administrative doit contenir un exposé suffisant des motifs qui la fondent, de façon à ce que les justiciables puissent apprécier s'il y a lieu d'exercer les voies de recours dont ils disposent.

De plus, le contrevenant est informé des faits pour lesquels la procédure administrative est entamée et des droits qui lui sont reconnus au cours de celle-ci, à savoir le droit d'exposer par écrit ses moyens de défense, le droit de consulter son dossier, le droit de se faire assister ou représenter par un conseil ainsi qu'en principe, le droit de présenter sa défense oralement (...).

Le juge compétent a dès lors la possibilité d'examiner si l'amende administrative contestée devant lui est justifiée en fait et en droit et si elle respecte toutes les dispositions législatives et tous les principes généraux que l'administration doit respecter, dont le principe de proportionnalité. Les justiciables disposent par conséquent d'une garantie juridictionnelle effective devant une juridiction indépendante et impartiale contre l'amende administrative qui peut leur être infligée“.

La Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg a jugé que si un organe siégeant à un niveau précontentieux, à savoir au niveau administratif, subit le contrôle ultérieur d'un organe juridictionnel investi du pouvoir d'apprécier la proportionnalité entre la faute et la sanction, doté de la compétence pour modérer la sanction prononcée et présentant, lui, les garanties de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les exigences internationales ne doivent pas être appliquées avec la même rigueur à son encontre⁴⁵. Le juge administratif semble poser comme exigence minimale dans ce contexte que l'autorité administrative soit tenue de respecter le principe d'une procédure équitable, le principe du respect des droits de la défense ou encore le principe général d'impartialité, qui constituent des principes généraux du droit même si elle n'est pas formellement soumise au respect de l'article 6 de la Convention.

43 CE, ass., 3 déc. 1999, Didier, CE 27 oct. 2006, n° 276069, Parent: Jurisdata n° 2006-070936)

44 NDEG C.09.0019.N „INSTITUT BRUXELLOIS POUR LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT“

45 CA 17 décembre 2009, n° 25839C

d) *L'autorité compétente pour sanctionner*

Il n'est pas envisagé d'attribuer le pouvoir de sanctionner à chaque commune individuellement, mais par une autorité administrative de l'Etat. Celle-ci ne sera pas le ministre de l'Intérieur lui-même, bien qu'il est une autorité administrative, mais aussi politique qui ne présente pas forcément les exigences d'impartialité et d'indépendance requises pour infliger des sanctions de nature pénale. Il est l'autorité de surveillance administrative des communes appelée à exercer un contrôle de légalité et de conformité à l'intérêt général sur les règlements communaux, règlements dont la transgression par des contrevenants serait sanctionnée par la même autorité. Le ministre pourrait se retrouver dans des situations où un contrevenant le confronte à l'illégalité d'un texte qu'il a approuvé. Le projet de loi prévoit en effet de soumettre les règlements de police générale à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Enfin les décisions du ministre intervenant en violation des dispositions législatives ou réglementaires sont susceptibles d'entraîner la mise en jeu de sa responsabilité alors que le ministre dispose d'une immunité de poursuite et de juridiction qui veut que sa responsabilité pour des actes relevant de l'exercice de ses fonctions soit appréciée de manière plus restrictive qu'en droit commun. Les raisons pour ne pas attribuer le pouvoir de sanctionner administrativement valent également pour un délégué du ministre.

Dans le système des sanctions administratives communales envisagé, il est prévu de créer une autorité administrative de l'Etat dénommée „fonctionnaire sanctionneur“ compétente pour infliger les sanctions administratives aux contrevenants qui ne se sont pas acquittés de l'amende administrative par voie de paiement immédiat. Ce fonctionnaire doit pouvoir exercer ses attributions en toute indépendance du pouvoir politique duquel il doit être déconnecté de sorte à pouvoir agir de manière impartiale et sans préjugés. Le Conseil constitutionnel français ne voit pas de contradiction de principe dans le fait qu'une autorité puisse être à la fois administrative et indépendante⁴⁶. Cette indépendance est recherchée par une pluralité de dispositions statutaires. Le projet de loi précise qu'il ne peut recevoir d'instruction dans l'exercice de ses pouvoirs de sanction. Il sera nommé par arrêté grand-ducal pour une durée déterminée, ses fonctions sont en principe irrévocables. Ce fonctionnaire doit disposer d'un master en droit, doit avoir accompli avec succès la formation complémentaire en droit luxembourgeois et doit disposer d'une expérience approfondie en droit communal. A noter que le fonctionnaire sanctionneur sera compétent pour infliger les contraventions en exécution des règlements communaux et que les communes n'installeront pas un fonctionnaire sanctionneur propre.

L'indépendance du fonctionnaire sanctionneur peut poser la question de sa compatibilité avec les responsabilités du Gouvernement auquel il appartient de diriger et de surveiller l'ensemble des services publics. En conséquence le fonctionnaire sanctionneur devrait être soumis aux instructions du Gouvernement ou lui être subordonné. En France cependant, il est acquis que les autorités administratives auxquelles la loi a conféré une certaine indépendance ne sont pas concernées par l'article 20 de la Constitution en vertu duquel „le gouvernement dispose de l'administration“. Ces autorités ne sont soumises à aucun pouvoir d'instruction et ne reçoivent par conséquent ni ordres, ni indications quant à la manière dont elles doivent exercer leurs attributions. Lorsque le Conseil constitutionnel était confronté pour la première fois à une loi portant création d'une autorité administrative indépendante, il n'a pas fait d'observation sur le principe même de leur existence, validant implicitement la constitutionnalité du procédé⁴⁷.

4) Les voies de recours contre la décision de l'autorité administrative

a) *Le droit à un recours*

La décision du fonctionnaire sanctionneur d'infliger une peine de nature pénale constitue une décision administrative contre laquelle le justiciable doit disposer d'un recours de pleine juridiction devant le tribunal administratif compétent pour statuer sur les recours dirigés contre les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements. L'exigence du recours de pleine juridiction ne serait pas respectée à l'encontre d'un acte administratif à compétence liée, ce qui n'est pas le cas pour les sanctions administratives prévues alors que le quan-

46 JCL adm. Fasc. 75, n° 24.

47 Droit public général 2ème éd. n° 212, LITEC 2003.

tum de la peine prononcée ne l'est pas de manière rigide, mais dans une fourchette prévoyant un maximum et un minimum donnant assez de marge de manoeuvre à l'instance juridictionnelle à laquelle est attribué le pouvoir de réformer.

Il se pose la question de la procédure et notamment si la procédure de droit commun avec constitution d'avocat est appropriée à des recours contre des décisions ayant infligé des amendes mineures pour de simples contraventions. C'est pourquoi un projet de loi séparé établira une procédure simplifiée, où le recours au ministère d'avocat ne sera pas obligatoire.

Dans l'intérêt des droits de la défense du délinquant il faut envisager également de conférer à l'exercice du recours l'effet suspensif de la décision ayant infligé la sanction administrative.

b) Absence du droit au double degré de juridiction

L'article 2 du protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit le droit à un double degré de juridiction en matière pénale. En effet toute personne déclarée coupable d'une infraction pénale par un tribunal a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation. Il ne s'agit cependant pas d'un droit absolu dans la mesure où l'alinéa 2 de l'article 2 prévoit une exception pour les infractions mineures telles qu'elles sont définies par la loi.

Les infractions qui ne peuvent donner lieu à une peine d'emprisonnement sont en règle générale comptées parmi ces infractions mineures⁴⁸.

L'article 14 paragraphe 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques doit raisonnablement être interprété dans le même sens.

Les infractions aux règlements communaux pour lesquelles des amendes administratives communales peuvent être imposées ont un caractère pénal, elles relèvent dès lors des „*infractions mineures*“ pour lesquelles le législateur peut prévoir une exception au double degré de juridiction.

Dans sa décision précitée (Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015) la Cour constitutionnelle de Belgique a ainsi observé que „*l'absence de double degré de juridiction (...) ne viole(nt) pas non plus le droit à une bonne administration de la justice*“.

Parallèlement au présent projet de loi, le Gouvernement déposera un projet de loi portant institution d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif contre les décisions du fonctionnaire sanctionnateur.

*

⁴⁸ CEDH, 23 avril 2009, Kamburov c. Bulgarie, § 25, JCL, Fasc. 6526 n° 82 ss.

TEXTE DU PROJET DE LOI

TITRE I^{er}

Les sanctions administratives

Chapitre 1^{er}. – *Les sanctions*

Section 1^{re}. – Des infractions sanctionnées

Art. 1^{er}. 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.

Section 2. – De la nature des sanctions

Art. 2. Pour les faits énumérés à l'article 20, le conseil communal peut prévoir dans ses règlements de police générale la possibilité d'infliger une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros.

Art. 3. Le conseil communal ne peut prévoir simultanément une sanction pénale et une sanction administrative pour les mêmes infractions à ses règlements de police générale.

Section 3. – Du fonctionnaire sanctionnateur

Art. 4. (1) Le ministre de l'Intérieur désigne un ou plusieurs fonctionnaires d'Etat pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur. La désignation aux fonctions de fonctionnaire sanctionnateur est faite pour une durée renouvelable de sept ans. Le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il ne peut recevoir d'instruction à cet égard.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur est un fonctionnaire du groupe de traitement A 1, titulaire d'un diplôme correspondant au grade de master en droit et détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois.

(3) A défaut de paiement immédiat conformément aux articles 14 et suivants, le fonctionnaire sanctionnateur, soit acquitte, soit inflige une amende de 25 euros. La décision d'infliger l'amende emporte, au bénéfice de l'Etat, des frais administratifs de 15 euros à charge du contrevenant.

Chapitre 2. – *Procédure administrative*

Section 1^{re}. – Constatations

Art. 5. (1) Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres dans le cadre de leurs compétences ainsi que les agents municipaux constatent par écrit les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs.

(2) L'agent municipal autorisé en vertu de l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes peut procéder à des constatations sur le territoire de ces communes à condition qu'un accord préalable ait été conclu à cette fin entre les communes concernées.

Art. 6. En cas de constatations d'infractions donnant lieu à une sanction administrative dont ils sont les témoins directs et dans le cadre strict des compétences qui leur sont attribuées, les personnes visées à l'article 5 sont autorisées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros.

Art. 7. A défaut de paiement immédiat conformément aux articles 14 et suivants, l'original du constat est envoyé, au plus tard endéans les quinze jours de la constatation, au fonctionnaire sanctionnateur.

Section 2. – Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur

Sous-section 1^{re}. – Déroulement de la procédure

Art. 8. (1) Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques.

(2) Lorsque le fonctionnaire sanctionnateur décide qu'il y a lieu d'entamer la procédure administrative, il communique au contrevenant par lettre recommandée:

- 1° les faits et leur qualification;
- 2° que le contrevenant a la possibilité d'exposer, par lettre recommandée, ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification, et qu'il a, à cette occasion, le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de présenter oralement sa défense;
- 3° que le contrevenant a le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix;
- 4° que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;
- 5° une copie du constat effectué par les personnes visées à l'article 5;

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense.

Art. 9. (1) La décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur est prise dans un délai de quatre mois à partir du constat écrit visé à l'article 5, paragraphe (1) et portée à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée.

(2) Après l'expiration du délai visé au paragraphe (1), le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative.

Sous-section 2. – Notification de la décision

Art. 10. (1) Après l'expiration du délai fixé par l'article 8, paragraphe (2), 2°, ou avant l'expiration de ce délai, lorsque le contrevenant signifie ne pas contester les faits ou, le cas échéant, après la défense orale ou écrite de l'affaire par le contrevenant ou son représentant, le fonctionnaire sanctionnateur peut infliger l'amende administrative.

(2) 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.

(3) La décision d'infliger une amende a force exécutoire à partir du moment où aucun recours contre elle n'est plus possible.

Art. 11. Le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée.

Section 4. – Recours

Art. 12. Les décisions de sanctions administratives communales prises par le fonctionnaire sanctionnateur peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif dans les conditions prévues par la loi du JJ/MM/AAAA instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

Chapitre 4. – Perception de l'amende

Art. 13. (1) Les amendes administratives sont perçues au profit de la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(2) Le recouvrement des amendes administratives se fait par la voie administrative, selon les dispositions prévues en matière de recouvrement des impôts et taxes par la loi communale modifiée du

13 décembre 1988, sauf que le relevé établi par le receveur communal est rendu exécutoire par le collège des bourgmestre et échevins.

Chapitre 5. – Paiement immédiat de l'amende administrative

Art. 14. (1) Les infractions qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative peuvent donner lieu au paiement immédiat. L'amende administrative ne peut être immédiatement perçue qu'avec l'accord du contrevenant.

(2) Lors de la demande de paiement immédiat, les contrevenants sont informés des droits énoncés aux articles 8, 9 et 12, oralement par les personnes visées à l'article 5 et par écrit par voie du constat dont une copie leur est remise.

Art. 15. (1) En cas de paiement immédiat, l'amende s'élève à 25 euros.

(2) Dans les cas où le contrevenant accepte le paiement immédiat mais n'est matériellement pas en mesure de s'acquitter de l'amende, il dispose d'un délai de huit jours à partir de celui du constat de l'infraction pour procéder au paiement immédiat.

Art. 16. (1) Le paiement de l'amende administrative sanctionnant les infractions constatées par les gardes champêtres et les agents municipaux s'effectue auprès de ces agents par carte bancaire ou de crédit ou à la recette communale par carte bancaire ou de crédit ou par virement ou en espèces.

(2) Le paiement de l'amende administrative sanctionnant les infractions constatées par les membres du cadre policier de la Police grand-ducale s'effectue à la recette communale selon les modalités prévues au paragraphe (1).

(3) Des modalités supplémentaires relatives au paiement immédiat de l'amende administrative peuvent être déterminées par règlement grand-ducal.

Art. 17. Le paiement immédiat éteint les poursuites.

Chapitre 6. – Prescription des amendes administratives

Art. 18. Les amendes administratives se prescrivent par deux ans à compter de la date à laquelle elles doivent être payées.

Chapitre 7. – Registre des sanctions administratives communales

Art. 19. (1) Le fonctionnaire sanctionnateur tient un fichier des sanctions administratives dont les poursuites ne sont pas éteintes.

(2) Ce fichier contient les données et les informations suivantes:

- 1° les nom, prénoms, date de naissance et la résidence habituelle des personnes qui font l'objet de sanctions administratives communales ainsi que leur numéro d'identification pour autant qu'il a été attribué;
- 2° la nature des faits commis;
- 3° les sanctions infligées par le fonctionnaire sanctionnateur.

(3) Un règlement grand-ducal peut déterminer, après avis de la Commission nationale pour la protection des données, les autres conditions particulières relatives au traitement des données à caractère personnel figurant dans le registre des sanctions administratives communales.

TITRE II.

Des sanctions administratives qui peuvent être créées par les communes

Art. 20. Pour les faits énumérés au présent article, seules des sanctions administratives peuvent être prévues:

- 1° 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;

- 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;
- 3° le fait de ne pas dégager les trottoirs en cas de neige ou de verglas;
- 4° le fait de ne pas indiquer par un signe bien visible des travaux présentant un danger pour les passants;
- 5° le fait de ne pas couvrir solidement des trous et excavations se trouvant aux abords de la voie publique;
- 6° le fait de clôturer le long de la voie publique par du fil de fer barbelé;
- 7° le fait de ne pas fermer les entrées de caves ou autres ouvertures donnant sur la voie publique;
- 8° le fait de ne pas tailler des arbres, arbustes ou plantes gênant la circulation ou le passage;
- 9° le fait de placer des objets sans prendre les dispositions nécessaires pour en empêcher la chute sur les appuis de fenêtre ou autres parties des édifices bordant la voie publique;
- 10° le fait de ne pas observer un passage de sécurité pour le passage des piétons et d'encombrer les voies publiques par des panneaux de publicité ou autres objets gênants sans y être autorisé par le bourgmestre;
- 11° le fait de ne pas prendre des dispositions pour éviter que les animaux domestiques troublent la tranquillité publique;
- 12° le fait d'utiliser de tondeuses à gazon, de scies et de tous autres appareils bruyants pendant les horaires à déterminer par le conseil communal;
- 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;
- 14° le fait de charger et décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre pendant les horaires à déterminer par le conseil communal;
- 15° le fait de faire usage de radios et autres moyens électroniques bruyants sans autorisation du bourgmestre;
- 16° le fait d'organiser des jeux ou concours sur la voie publique sans l'autorisation du bourgmestre;
- 17° le fait de dérégler le fonctionnement de l'éclairage public, des projecteurs d'illumination et des signaux colorés réglant la circulation;
- 18° le fait d'allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre;
- 19° le fait de compromettre la sécurité du passage ou la salubrité publique en jetant sur la voie publique ou en y laissant écouler des eaux ménagères, des liquides sales ou des matières quelconques;
- 20° le fait d'uriner ou de déféquer sur la voie publique;
- 21° le fait de manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques;
- 22° le fait d'endommager des plantations dans les lieux publics;
- 23° le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien;
- 24° le fait d'introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens.

TITRE III.

Dispositions modificatives

Art. 21. 1) A l'article 269 du Code pénal, les termes „*les agents municipaux*“ sont rajoutés entre les termes „les officiers ministériels“ et „les gardes champêtres“.

2) L'article 551,4° du Code pénal est abrogé.

Art. 22. Il est ajouté à la Section IV du Chapitre I^{er} du Titre I^{er} du Livre Premier du Code d'instruction criminelle un paragraphe 5 intitulé „De l'agent municipal“ rédigé comme suit:

„**Art. 15-1bis.** 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“.

Art. 23. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit:

1) L'article 29 de la loi communale prend la teneur suivante:

„Le conseil fait les règlements communaux d'administration et les règlements de police générale.

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

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

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

Les règlements de police générale sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur.“

2) Les articles 97 et 98 de la loi communale sont abrogés.

3) A l'article 99, l'alinéa 2 est rédigé comme suit:

„Les agents municipaux concourent, sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, en accord avec le chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement en décernant des avertissements taxés conformément aux alinéas 1^{er}, 2 et 3 de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 réglementant la circulation sur toutes les voies publiques. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis. du Code d'instruction criminelle.“

4) L'alinéa 5 de l'article 99 est abrogé.

TITRE IV.

Dispositions transitoires et finales

Art. 24. La présente loi ne s'applique qu'aux infractions commises après son entrée en vigueur.

Art. 25. La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales“.

Art. 26. (1) Les gardes champêtres en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent de les exercer jusqu'à ce qu'elles cessent définitivement dans les conditions de l'art. 49 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

(2) Ils sont chargés de veiller à la conservation des propriétés, des récoltes et des fruits de la terre. Ils concourent, sous l'autorité du bourgmestre, à l'exécution des lois et règlements de police ainsi qu'au maintien du bon ordre et de la tranquillité dans la commune.

Ils sont en outre à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes et la durée de leurs autres prestations.

A la demande des communes intéressées, le ministre de l'Intérieur peut autoriser le garde champêtre d'une commune à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes, à condition qu'il y ait accord sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

(3) Les gardes champêtres sont maintenus dans leurs carrières, gardent leurs expectatives de carrière et leurs possibilités d'avancement.

Art. 27. Les communes disposent d'un délai de deux ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi pour adopter des règlements de police générale conformes aux dispositions de l'article 23. Les règlements de police générale adoptés avant l'entrée en vigueur de la présente loi restent valables pendant ce délai.

Art. 28. La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg à l'exception de l'article 5 qui entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

TITRE I^{er}

Les sanctions administratives

Chapitre I^{er}. – *Les sanctions*

Section 1^{re}. – Des infractions sanctionnées

Article 1^{er}.

Cet article autorise le conseil communal à établir des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements de police générale, 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. 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 le risque d'interférences avec des faits pénalement réprimés, notamment en matière de gestion des déchets, de protection et de gestion des eaux et de protection de la nature.

Les sanctions administratives peuvent être prévues pour les seuls faits énumérés à l'article 20 de la loi.

Cet article s'inscrit dans la logique de l'actuel article 29 alinéa 4 de la loi communale qui prévoit que les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales. Les sanctions administratives constituent une autre forme de peines prévues par une loi spéciale. La création de sanctions administratives par les communes n'atteint pas leur compétence de prévoir des peines de police.

Section 2. – De la nature des sanctions

Article 2.

Au voeu de cet article, la sanction administrative communale revêt la forme d'une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros.

Article 3.

Cet article prévoit le non-cumul des sanctions pénale et administrative pour les mêmes infractions aux règlements communaux. Pour de plus amples développements à ce sujet, il est renvoyé à l'exposé des motifs.

Article 4.

(1) L'article 4 institue le fonctionnaire sanctionnateur. Le fonctionnaire sanctionnateur doit pouvoir exercer ses compétences en toute indépendance et ne recevoir d'instruction à cet égard. Le fonctionnaire sanctionnateur est désigné par le ministre de l'Intérieur parmi les fonctionnaires qu'il a sous ses ordres. Cette désignation est limitée à sept ans. Elle est renouvelable.

Le paragraphe (2) détermine les conditions d'admission à la fonction de fonctionnaire sanctionnateur.

Selon le paragraphe (3) le fonctionnaire sanctionnateur est saisi d'une contravention seulement à défaut de, paiement immédiat. Dans ce cas il est compétent soit pour prononcer l'acquiescement, soit pour infliger une amende de 25 euros. La décision d'infliger une amende emporte des frais administratifs à charge du contrevenant. Ces frais sont versés au profit de l'Etat.

Au sujet du fonctionnaire sanctionnateur, il est aussi renvoyé à l'exposé des motifs.

Chapitre 2. – Procédure administrative

Section 1^{ère}. – Constatations

Article 5.

En matière de sanctions administratives communales, les membres du cadre policier de la Police grand-ducale ainsi que les gardes champêtres et les agents municipaux établiront des constats écrits des infractions qu'ils ont découvertes et dont ils sont les témoins directs. Si le contrevenant ne s'acquitte pas de l'amende par voie de paiement immédiat, l'administration communale transmet le constat au fonctionnaire sanctionnateur qui va déclencher la procédure administrative de sanction.

Il n'est pas nécessaire de réglementer davantage les pouvoirs d'instruction des personnes habilitées à faire le constat de sanctions administratives⁴⁹. Des formulaires de constat pré imprimés seront soumis à la disposition des agents pour leur servir de repères et pour leur faciliter leur tâche quotidienne.

Article 6.

Jusqu'à présent il n'était pas nécessaire que les agents municipaux demandent une justification d'identité alors que l'auteur présumé des infractions en matière de stationnement est le détenteur du véhicule identifiable en partant de la plaque d'immatriculation du véhicule.

Toute sanction, quelle qu'elle soit, est inconcevable sans connaissance de l'identité du contrevenant. Pour assurer une effectivité minimale, mais certaine au système des sanctions administratives et au rôle futur de l'agent municipal, il faut au moins attribuer à ce dernier le pouvoir de demander au délinquant de justifier de son identité sur place. Etant donné que le contrôle d'identité est susceptible de constituer une atteinte à la liberté individuelle d'aller et de venir, il faut le restreindre au strictement nécessaire pour satisfaire les besoins de l'ordre juridique. C'est pourquoi les cas dans lesquels le contrôle peut être effectué par l'agent municipal doivent être limités aux hypothèses où une infraction réprimée par une sanction administrative est constatée. Le pouvoir de constater l'identité du contrevenant en matière de sanctions administratives communales est attribué dans les mêmes conditions aux membres du cadre policier de la Police Grand-ducale et aux gardes champêtres.

La loi modifiée du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics prévoit, que les agents de service agréés par le ministre ayant les transports publics dans ses attributions, peuvent rappeler à l'ordre les usagers des services de transports publics qui ne respectent pas les prescriptions légales. En cas de refus de l'usager de se conformer, les agents de service sont autorisés à „contrôler l'identité des usagers des transports publics et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité.“ Un rapport sur le contrôle d'identité est transmis au ministre afin que celui-ci décide de prononcer ou non une interdiction d'usage du service de transports publics. Le refus de présentation de pièces d'identité est une infraction pénale assortie d'une amende de 25 à 250 euros. Ce pouvoir est attribué aux membres du cadre policier de la Police grand-ducale, au garde champêtre et à l'agent municipal dans le cadre du constat de faits réprimés par des sanctions administratives.

Article 7.

Cet article vise la transmission des constats qui sont remis au fonctionnaire sanctionnateur dans la seule hypothèse où les poursuites contre un contrevenant ne sont pas éteintes par le paiement de l'amende. Dans ce cas, le constat lui est transmis au plus tard dans le délai de quinze jours à partir de celui de la commission de l'infraction.

Il est inutile que le fonctionnaire sanctionnateur prenne connaissance des constats pour lesquels l'amende a été payée alors qu'il n'intervient pas dans ces affaires et que le projet de loi ne prévoit pas de sanctions aggravées en cas de récidive.

49 C. const. Belge, arrêt n° 45/2015 du 23 avril 2015, pp 53 et 54

Section 2. – Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur

Sous-section 1^{re}. – Déroulement de la procédure

Article 8.

Au voeu du paragraphe (1) le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes du registre national des personnes physiques pour assurer l'exercice de ses compétences, ceci conformément à l'article 41 de loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques disposant que des données ou listes des registres national et communal ne peuvent être communiqués à des tiers ne vaut pas pour les autorités et administrations habilités par ou en vertu de la loi à obtenir ces données et listes pour les informations sur lesquelles porte l'habilitation.

Le paragraphe (2) énumère les éléments d'information que le fonctionnaire sanctionnateur doit communiquer au contrevenant lorsqu'il entame la procédure administrative.

Le paragraphe (3) précise que le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense.

Article 9.

Cet article a trait aux délais en matière de prise de décision du fonctionnaire sanctionnateur. Le paragraphe (1) dispose que la décision doit être prise dans un délai de quatre mois et qu'elle est portée à la connaissance des intéressés par lettre recommandée. Ce délai de quatre mois prend cours à partir du jour de la constatation des faits par les personnes visées à l'article 6.

Aux termes du paragraphe (2) le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative après l'expiration des délais visés au paragraphe précédent.

Sous-section 2. – Notification de la décision

Article 10.

(1) Cet article traite de la notification de l'amende administrative par le fonctionnaire sanctionnateur au contrevenant. Elle intervient après l'expiration du délai fixé par l'article 8, paragraphe (2), 2^o, ou avant l'expiration de ce délai, lorsque le contrevenant signifie ne pas contester les faits ou, le cas échéant, après la défense orale ou écrite de l'affaire par le contrevenant ou son conseil.

(2) Il est encore précisé 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 de laquelle il doit être présenté.

(3) Cet article donne force exécutoire à la décision d'imposer une amende administrative dès que la décision est devenue définitive soit à défaut d'exercice d'un recours, soit à la suite d'une décision sur recours.

Article 11.

Cet article prévoit la transmission de copies de la décision du fonctionnaire sanctionnateur à l'administration communale concernée.

Section 4. – Recours

Article 12.

D'après l'article 12, le contrevenant dispose d'un recours en réformation contre la sanction administrative qui lui a été infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Il est renvoyé à l'exposé des motifs en ce qui concerne ce recours qui sera introduit par le projet de loi instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales. Il s'agit d'un recours en réformation devant le tribunal administratif selon une procédure simplifiée et dispensé du ministère d'avocat. Le recours et la procédure simplifiée selon laquelle il peut être exercé font l'objet d'un projet de loi séparé.

Chapitre 4. – Perception de l'amende

Article 13.

Il est précisé que l'amende est perçue au profit de la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été constatée.

Le paragraphe (2) prévoit que le recouvrement des amendes administratives se fait selon les règles prévues en matière de recouvrement des impôts et taxes par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, abstraction faite de la procédure judiciaire et en remplaçant l'exécutoire du ministre de l'Intérieur par celui du collège des bourgmestre et échevins. En accordant son exécutoire, l'autorité compétente vérifie si la dette est exigible, définitive et certaine. Dans le contexte des sanctions administratives il est indiqué de confier cette tâche au collège des bourgmestre et échevins.

Chapitre 5. – Paiement immédiat de l'amende administrative

Article 14.

(1) Dans le souci d'éviter des procédures fastidieuses disproportionnées à l'importance de l'infraction, au trouble à l'ordre public et à l'envergure de l'amende, le projet de loi se propose d'introduire deux variantes de paiement volontaire de l'amende précisées sous le commentaire de l'article 15.

(2) Afin qu'il soit en mesure de prendre une décision en connaissance de cause, le contrevenant est informé de ses droits lorsque les agents demandent le paiement immédiat. Cette information a lieu oralement par les agents visés à l'article 5 et par écrit en remettant au contrevenant une copie du constat qui contient les informations requises.

Article 15.

(1) En cas de constat d'une infraction, le contrevenant peut être invité au paiement immédiat de l'amende au tarif correspondant au minimum de l'amende administrative, soit 25 euros. Le but est d'inciter le contrevenant de reconnaître l'infraction qu'il a commise et d'éteindre l'action publique aussitôt. Le fonctionnaire sanctionnateur n'intervient pas en cas de paiement volontaire de l'amende.

Eu égard à la nature particulière du paiement immédiat des amendes administratives et par analogie aux avertissements taxés, le paiement immédiat ne peut avoir lieu qu'avec l'accord du contrevenant. Les agents qui peuvent constater les infractions sont tous habilités à recevoir le paiement immédiat, sauf les membres du cadre policier de la police grand-ducale pour les raisons exposées sous le commentaire de l'article 16.

(2) Au cas où le contrevenant donne son accord au paiement immédiat, mais qu'il ne peut pas matériellement s'acquitter de l'amende au moment même et sur les lieux du constat, où qu'il a été sanctionné par un membre du cadre policier de la Police grand-ducale, il dispose d'un délai de huit jours pour le paiement de l'amende de 25 euros à la recette communale.

Article 16.

(1) Cet article prévoit les modalités de paiement. Le paiement immédiat auprès de l'agent qui a constaté l'infraction ne peut pas se faire en espèces afin de ne pas les exposer à des risques d'infractions pénales graves sur leur personne.

(2) Le paiement direct auprès des membres du cadre policier n'a pas été retenu par le Gouvernement pour éviter des flux financiers inutiles entre l'Etat et les communes, mais pourra être effectué auprès de la recette communale.

(3) Un règlement grand-ducal pourra établir dans les détails les modalités supplémentaires telles que les formulaires dont disposeront les agents qualifiés, les documents à remettre au contrevenant, etc.

Article 17.

Cet article précise par ailleurs que si le contrevenant accepte de payer immédiatement l'amende administrative, les poursuites sont éteintes.

Chapitre 6. – Prescription des amendes administratives

Article 18.

Il est prévu que les amendes administratives se prescrivent par deux ans à compter de la date à laquelle elles doivent être payées. Le délai de deux ans a été choisi par analogie aux contraventions qui sont également punies d'amendes de 25 à 250 euros

Chapitre 7. – Registre des sanctions administratives communales

Article 19.

Cet article organise et encadre le registre des sanctions administratives communales concernant uniquement les infractions pour lesquelles une poursuite ne peut plus avoir lieu. Les règles concernant ce registre sont nécessaires afin d'assurer la gestion des sanctions administratives et de garantir la protection des données et le respect de la vie privée.

(2) Les données à enregistrer sont limitées au strict minimum nécessaire au fonctionnement de la tâche du fonctionnaire sanctionnateur.

(3) Les modalités d'accès au registre peuvent être précisées par règlement grand-ducal sur avis de la Commission nationale pour la protection des données.

TITRE II.

Des infractions visées par les sanctions administratives communales

Article 20.

Cet article énumère un certain nombre d'infractions qui sont susceptibles d'être perpétrées dans la plupart des communes du Grand-Duché de Luxembourg. Les conseils communaux sont libres de les adopter dans leur règlement de police générale en fonction de leurs besoins en matière de prévention et de maintien de l'ordre public. Ces infractions ont de particulier qu'elles sont punies de sanctions administratives au lieu de peines de police.

La démarche est inspirée de la loi belge du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales qui donne aux communes la possibilité de prévoir des sanctions administratives pour une sélection d'infractions du Code pénal et à la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière.

TITRE III.

Dispositions modificatives

Article 21.

1) Désormais les agents municipaux font partie des agents contre lesquels des faits de rébellion sont réprimés.

2) L'article 551,4° du Code pénal est abrogé alors qu'une sanction administrative pour les mêmes faits est prévue à l'article 20. 2°.

Article 22.

Si les agents municipaux sont supposés agir principalement en matière de sanctions administratives et qu'ils contribueront ainsi à réprimer le phénomène des incivilités, les règlements communaux de police générale continueront à établir des contraventions qui risquent de ne pas être sanctionnées dans le contexte actuel pour les raisons exposées dans le présent projet de loi. C'est pourquoi les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière et qui remplissent les conditions de formation requises, doivent également pouvoir faire le constat de ces contraventions afin que la procédure pénale soit lancée de manière effective. A cette fin il leur est attribué la qualité d'agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire.

Les agents municipaux qui entrent en compte doivent avoir réussi à l'examen de promotion de leur carrière conformément au règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux et doivent avoir accompli une formation de base adéquate à l'exercice de la fonction d'agent de police judiciaire à déterminer par règlement grand-ducal.

Les infractions aux règlements de police générale punies par des peines de police seront constatées dans les conditions déterminées par le Code d'instruction criminelle. La fonction de police judiciaire consiste, sous la surveillance du Procureur d'Etat, dans le constat des infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs. Cette fonction est exercée par les officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire et les fonctionnaires et agents auxquels la loi attribue certaines fonctions de police judiciaire. Les agents municipaux se voient attribuer le pouvoir de constater les faits réprimés de sanctions administratives et deviendront agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire et plus précisément pour la constatation de contraventions aux règlements de police générale des communes punies par des amendes de police. Pour les compétences nouvelles en matière de police judiciaire les agents municipaux seront placés sous la surveillance du Procureur d'Etat.

Les nouvelles compétences des agents municipaux emporteront des changements en matière de la procédure de constat. Ils auront le pouvoir de dresser procès-verbal en matière de police judiciaire qui leur est confiée spécialement.

Etant donné que l'agent municipal agira également en matière de police judiciaire, il aura le pouvoir de constater des infractions aux règlements de police générale. Ce pouvoir est déjà reconnu par le code d'instruction criminelle au bourgmestre, au garde champêtre, au garde forestier, à certains fonctionnaires et agents des administrations et services publics et à des gardes particuliers assermentés et à des agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire très limitées.

Article 23.

Certaines dispositions de la loi communale ont besoin d'être modifiées par l'introduction de la faculté pour les communes de prévoir des sanctions administratives.

- 1) L'article 107.(3) de la Constitution de 1868 dispose que le conseil communal „... *fait les règlements communaux* ... “. Il appartient donc au conseil communal d'édicter les normes réglementaires qui s'imposent pour l'exercice de ses missions et attributions.

L'article 29 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, sous la section 4 du 2ème chapitre du titre 2 consacrée aux „*Attributions du conseil communal*“, reprend la formulation de l'article 107 (3) de la Constitution: „*Le conseil fait les règlements communaux*“.

Parmi les missions originaires et obligatoires des communes figurent la prévention et la sauvegarde de l'ordre public dans les communes c.-à-d. de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques. Selon la formule généralement utilisée, les communes sont chargées de la police administrative générale. Cette obligation repose sur des lois habilitantes, à savoir les décrets du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, toujours en vigueur.

La mise en oeuvre de la prévention et de la sauvegarde de l'ordre public communal, respectueuse des droits fondamentaux et des libertés individuelles, est inconcevable en l'absence de normes juridiques à caractère général et impersonnel permettant à l'administré de connaître le cadre juridique qui s'impose pour la vie en commun. Pour garantir leur efficacité ces normes doivent être assorties de sanctions. Le conseil communal n'a donc pas de choix, l'unique instrument juridique permettant de garantir l'ordre public étant le règlement de police générale.

Cependant à la date du 6 février 2017, 43 communes sur 105 n'avaient pas adopté de règlements de police générale.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi introduit dorénavant dans la loi communale la distinction entre les règlements de police et les règlements d'administration en suivant le législateur belge qui a depuis longtemps obligé les communes à se doter d'une „*ordonnance de police*“ en vertu de l'article 119 de la nouvelle loi communale.

Les règlements d'administration concernent l'administration et la gestion interne de la commune, comme par exemple les règlements sur l'attribution de subventions communales, sur l'utilisation des installations communales, sur la dénomination des rues et autres encore.

Dorénavant, les dispositions des règlements de police générale qui constituent des interdictions et des obligations souvent attentatoires aux droits fondamentaux et libertés publiques dans des circonstances particulières sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur afin de les soumettre à un examen de légalité pour garantir la meilleure sécurité juridique possible et le respect des droits des citoyens.

- 2) Les articles 97 et 98 de la loi communale concernant les gardes champêtres sont abrogés. Ces agents tomberont sous le régime de l'article 27 du projet de loi. La fonction du garde-champêtre est supprimée. Désormais seul l'agent municipal sera chargé de constater l'ensemble des infractions aux règlements de police communaux ainsi que les contraventions et délits qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales. Cependant les garde champêtres en place actuellement conservent leurs fonctions conformément aux dispositions transitoires de l'article 32.
- 3) Les dispositions concernant les agents municipaux sont adaptées pour leur attribuer le pouvoir de constater les faits réprimés de sanctions administratives. L'agent municipal pourra en outre faire le constat des contraventions aux règlements de police générale et constater les contraventions et délits qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales prenant ainsi la relève du garde champêtre dont les fonctions seront supprimées.
A l'article 99, l'alinéa 2 modifié, prévoit que les agents municipaux concourent également, sous la seule autorité du bourgmestre, à la constatation des infractions dans les cas et dans les conditions prévus par la loi relative aux sanctions administratives communales.
- 4) L'alinéa 5 de l'article 99 est abrogé alors que le projet de loi établit dorénavant les conditions dans lesquelles les agents municipaux et les autres agents visés par l'article 5 peuvent procéder au constat de contraventions aux règlements communaux.

TITRE IV.

Dispositions transitoires et finales

Article 24.

Cet article affirme l'effet non-rétroactif de la loi.

Article 25.

Cette disposition a pour objet de prévoir une forme abrégée de la loi afin de faciliter les références futures à celle-ci.

Article 26.

La fonction de garde champêtre est supprimée. Ses attributions sont reprises par les agents municipaux. Cependant les gardes champêtres en place conservent leur fonction sans que la loi n'ait une influence sur leur carrière et leurs possibilités d'avancement. Ils continuent d'exercer leurs fonctions comme précédemment.

Article 27.

Pour éviter des difficultés d'application des nouvelles dispositions légales concernant les sanctions administratives, les règlements de police générale ainsi que l'approbation de ces règlements, il est prévu une disposition transitoire selon laquelle, les règlements de police générale en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la loi restent en vigueur jusqu'à avoir été remplacés par des règlements de police élaborés dans les conditions des nouvelles dispositions légales. Le remplacement doit avoir lieu dans les deux années qui suivent l'entrée en vigueur de la loi sur les sanctions administratives.

Article 28.

La loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de la publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg à l'exception de l'article 5 alors que le fonctionnaire sanctionnateur doit entrer en fonctions à une date plus rapprochée afin de garantir que les travaux préparatoires nécessaires à la mise en oeuvre du système et de la procédure des sanctions administratives soient réalisés.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/01, 7124/04

**N^{os} 7126¹
7124⁴**

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 administratives¹ que des d'infractions pénales² 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 administratives³. 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 rurales⁴, 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

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

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

³ 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*“.

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

administrative⁵, 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 contravention⁶. 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 population⁷.

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 proposé⁸ 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 pénal⁹, des règlements de police générale pris en vertu de l'article 29 de la loi communale ou encore en vertu de lois spéciales¹⁰, 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 chiens¹¹, 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 bourgmestre¹². 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 prévoit¹³ 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 ressort¹⁴ 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 publics¹⁵. 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.“¹⁶

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'amende¹⁷.

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 verglas¹⁸, le fait de ne pas indiquer par un signe bien visible des travaux présentant un danger pour les passants¹⁹, de ne pas couvrir solidement les trous des excavations se trouvant aux abords de la voie publique²⁰, le fait de ne pas fermer les entrées des caves ou autres ouvertures donnant sur la voie publique²¹, le fait de ne pas tailler les arbres, arbustes, ou plantes gênant la circulation ou le passage²², le fait de ne pas observer un passage de sécurité pour le passage des piétons²³. 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 matériaux²⁴ ou le fait de clôturer le long de la voie publique par du fil de fer barbelé²⁵.

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 complicité²⁶ aux seuls crimes et délits²⁷. 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 pénale²⁸. 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 pénale²⁹, 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 articles³⁰ 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 pénale³¹. 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 judiciaire³², 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'infraction³³ alors que le montant de frais administratifs de 15.- euros en cas de refus de paiement immédiat revient à l'Etat³⁴ 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 souhaitera 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 loi³⁵, 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 amende³⁶. 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 citoyenne³⁷.

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 sanctionneur décide qu'il y a lieu d'entamer une procédure administrative (...)*“. Ces termes laissent entendre que le fonctionnaire sanctionneur 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 sanctionneur peut proposer une prestation citoyenne consistant en une formation ou en une prestation non rémunérée d'intérêt général ou encore une médiation locale³⁸.
- 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 contentieuse³⁹? 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 sanctionneur.
- 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 pénales⁴⁰?
- A l'**article 9**, il est prévu que le fonctionnaire sanctionneur 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 administratif⁴¹ 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 bourgmestre⁴², 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 chien⁴³, 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 chiens⁴⁴, 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 1988⁴⁵ 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 pénale⁴⁶ 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-

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

⁴⁵ Avis du Conseil d'Etat du 31.3.1988, travaux parlementaires n° 2675⁸.

⁴⁶ 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 question¹.

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

¹ Doc. Parl. 5916

au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales², 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^{er} 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.

² 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^{er} du Titre 1^{er} 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^e 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^o, 4^o, 6^o et 7^o,
- 3) L'article 553, point 3^o,
- 4) L'article 556, points 2^o, 4^o, 6^o, 7^o et 8^o,
- 5) L'article 557, point 2^o,
- 6) L'article 560, points 1^o, 2^o et 3^o,
- 7) L'article 561, point 1^o,
- 8) L'article 562 en entier,
- 9) L'article 563, points 5^o et 7^o,
- 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^{er} 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^{er} 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

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/02

N° 7126²

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**

* * *

AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX DE DIEKIRCH

(21.6.2017)

Le but recherché par le projet est de désengorger la Police, le Parquet et le Tribunal de Police au vu de la multiplication des affaires étant le résultat d'un foisonnement de nouvelles lois visant à organiser et à contrôler à l'extrême la vie des citoyens.

Cependant, les deux projets de loi présentent des incongruités énormes portant sur la forme et le fond.

Il est aberrant de concéder à un personnel communal peu instruit et qualifié des pouvoirs de police et de lui abandonner le pouvoir de décision pour faire la distinction entre sanction administrative et pénale.

La voie judiciaire normale avec une amende prononcée par le Tribunal de Police sur initiative du Parquet se trouverait doublée d'une voie administrative.

Le citoyen, confronté à une sanction émise par le personnel communal, s'il ne réagit pas dans les délais, l'infraction deviendra définitive.

N'existe-t-il pas une véritable atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et dont les hommes politiques et autres se vantent de souligner à toute occasion?

Le justiciable risque d'être confronté à l'arbitraire de gens pas suffisamment instruits et formés et le justiciable aura du mal à combattre cet arbitraire (le même problème se pose pour les radars qui sont présentés comme étant infaillibles).

Le „fonctionnaire sanctionnateur“ compétent pour prononcer des sanctions administratives aux contrevenants ayant omis de payer l'amende administrative, devrait fonctionner en toute indépendance (!) et pourrait agir comme bon lui semble.

Quelle est l'opportunité du recours à une justice en dehors de la constellation normale et se retrouvant devant le Tribunal administratif dont les tâches et missions sont autres que celles de s'occuper de sanctions administratives prises par des personnes dont la qualification est plus que douteuse?

Ce projet de loi aboutirait à la création d'une justice parallèle.

Ces agents municipaux feraient double emploi avec les agents de Police faisant naître une „concurrency“ au niveau des infractions mineures (par exemple la Police peut se faire remettre la taxe tandis que les agents municipaux n'ont pas le droit d'encaisser (!) ce qui reflète l'absence de confiance dans les agents municipaux).

Le texte proposé est irréaliste et ne mérite pas un examen approfondi.

Gig MOLITOR

Juge de Paix Directeur adjoint

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/03, 7124/06

N^{os} 7126³
7124⁶

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

* * *

AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

I. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

Le SYVICOL se propose de résumer dans cette partie ses principales revendications par rapport aux projets de loi sous examen:

1. La loi relative aux sanctions administratives communales doit garantir la **sécurité juridique** pour les communes (article 1): si les communes adoptent l'une ou l'autre des infractions sanctionnées par des amendes administratives prévues à l'article 20 du projet de loi, elles doivent être certaines que ces infractions n'entrent pas en conflit avec d'autres lois ou règlements grand-ducaux.
2. Les sanctions administratives et pénales doivent **coexister** sans se cumuler (articles 2 et 3): les conseils communaux peuvent définir dans leurs règlements de police générale des contraventions punies de peines de police, pourvu que ces faits ne soient pas sanctionnés par une loi ou un règlement, ou alors prévoir des sanctions administratives pour les faits limitativement énumérés à l'article 20 du projet de loi.
3. Le fonctionnaire sanctionnateur doit pouvoir **infliger une amende administrative entre 25.- EUR et 250.- EUR** (article 4.3): la mission du fonctionnaire sanctionnateur doit consister à décider d'infliger ou non une amende administrative et à en fixer le montant en tenant compte de la gravité des faits et des circonstances de l'infraction (et en fonction de l'éventuelle récidive), à l'intérieur de la fourchette fixée par la loi.
4. Le système des sanctions administratives doit assurer le respect et la bonne application des règlements de police générale (article 4.1): les communes doivent donc pouvoir poursuivre et **sanctionner elles-mêmes** la violation des normes qu'elles adoptent en désignant leur propre fonctionnaire sanctionnateur si elles le souhaitent.

5. Seules les infractions qui sont en train de se commettre et dont l'auteur peut être identifié sans aucune autre forme d'investigation doivent faire l'objet d'une sanction administrative (article 20): ainsi, les infractions par omission („le fait de ne pas“) où l'auteur de l'infraction est susceptible de ne pas être présent sur place doivent être retirées de la liste des infractions figurant à l'article 20 du projet de loi. Il en va de même des infractions pour lesquelles le paiement d'une amende administrative n'est pas susceptible de faire cesser le trouble à l'ordre public, et de celles dont la gravité justifie qu'une éventuelle atteinte soit punie d'une peine de police.
6. La personne, contre laquelle une infraction sanctionnée par le règlement de police générale d'une amende administrative est constatée, doit être **avertie qu'elle risque de se voir infliger une amende administrative entre 25.– EUR et 250.– EUR**, plus des frais administratifs de 15.– EUR (article 14). Le contrevenant peut alors **opter pour le paiement immédiat** d'une amende forfaitaire de 25.– EUR, qui éteint les poursuites.
7. Le paiement immédiat par le contrevenant doit se faire **dans les huit jours** à partir du constat de l'infraction selon les **moyens de paiement acceptés** par la commune, soit par virement, en espèces, par carte de crédit ou bancaire (article 16).
8. La constatation de plusieurs **infractions successives** sanctionnées par le règlement de police générale d'une amende administrative devrait donner lieu à une **sanction administrative unique**, proportionnelle à la gravité de l'ensemble des faits. De plus, la loi devrait préciser que le contrevenant qui commet une infraction au règlement de police générale est **civilement responsable** des dommages qui pourraient en résulter, à l'exclusion de la commune.
9. A défaut de paiement immédiat, la commune doit pouvoir transmettre le constat au fonctionnaire sanctionnateur **par voie électronique**, sans qu'aucun délai ne lui soit imposé (article 7). Le fonctionnaire sanctionnateur doit communiquer au contrevenant par lettre recommandée les informations visées à l'article 8 (2) du projet de loi. Si le fonctionnaire sanctionnateur l'estime opportun, il doit pouvoir solliciter des **explications supplémentaires** de la part des agents qui ont constaté l'infraction. Ces renseignements seront joints au dossier administratif.
10. Le fonctionnaire sanctionnateur doit prendre sa décision dans un délai de **trois mois à partir de la réception du constat**, à la place du délai de quatre mois à partir du constat de l'infraction (article 9). Sa décision devrait alors être notifiée au requérant par **lettre recommandée avec accusé de réception**, et à la commune par voie électronique (article 10).
11. La commune doit disposer d'un **droit de recours** contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur de ne pas infliger d'amende administrative au contrevenant (article 12). Si ce dernier fait usage de son droit de recours, la commune doit se voir **notifier la requête par voie de greffe**, pour valoir ses droits le cas échéant par la voie d'une requête en intervention volontaire. Le **jugement du tribunal administratif** doit être notifié aux parties ainsi que le cas échéant, à la commune du lieu de constatation de l'infraction par voie de greffe.
12. Les communes doivent pouvoir procéder au recouvrement des amendes administratives comme en matière de recouvrement des impôts et taxes par la loi communale, c'est-à-dire par la voie administrative **et la voie judiciaire** (article 13).
13. La **loi doit fixer les conditions et les limites** dans lesquelles les agents municipaux qui remplissent les conditions du futur article 15-1bis du Code de procédure pénale pourront exercer les pouvoirs de police judiciaire qui leur sont nouvellement attribués pour **constater les infractions pénales** aux règlements de police générale et **rechercher leurs auteurs** (article 22).
14. Le SYVICOL appelle le législateur à reconsidérer plusieurs modalités prévues dans la loi belge du 24 juin 2013, qui ont été écartées par les auteurs du projet de loi mais qui présentent de son point de vue un intérêt, à savoir: la **récidive**, la **prestation citoyenne**, et la problématique des **mineurs**.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Monsieur le Ministre de l'Intérieur a sollicité l'avis du SYVICOL quant au projet de loi n° 7126 par courrier du 25 avril 2017. Préalablement, les représentants du SYVICOL ont été invités par le ministère à des réunions au cours desquelles les grandes lignes du projet de loi leur ont été présentées.

Le SYVICOL tient à remercier le ministère pour sa disponibilité dans ce dossier, même s'il aurait aimé être associé davantage à l'élaboration et à la rédaction du projet de loi, ce qui aurait sans doute permis d'éviter certaines incohérences.

Le présent avis a été élaboré avec l'aide d'un groupe de travail composé de représentants du SYVICOL, d'agents municipaux, de gardes-champêtres, et de fonctionnaires communaux notamment de la recette communale de la Ville de Luxembourg.

Le SYVICOL accueille favorablement le projet de loi n° 7126 relative aux sanctions administratives communales, qui répond à une longue revendication des communes en matière de police administrative. Contrairement à la police judiciaire, la police administrative générale vise à prévenir les troubles à l'ordre public au sens large, sur un territoire donné et à l'égard de toute activité ou de toute personne. Comme le rappellent les auteurs du projet de loi, le maintien de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publique est une mission historique et fondatrice des communes. Leur compétence en ces matières se traduit par le droit du conseil communal, 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, sur base de l'article 29 de la loi communale.

La plupart des villes et des communes luxembourgeoises ont fait usage de cette faculté et adopté des règlements communaux de police générale définissant des contraventions, pour certaines visées par le présent projet de loi, qui sont actuellement sanctionnées par des peines de police, conformément à l'article 29 de la loi communale précitée.

Le problème tient cependant au fait que les règlements communaux de police générale ne sont pas sanctionnés dans le contexte actuel et que les communes sont privées, de fait, de la possibilité de faire respecter leurs règlements de police générale. La police ne dispose pas de suffisamment de moyens pour être efficacement au service des missions communales, et les autorités judiciaires classent bien souvent sans suite des infractions qu'elle considère comme d'importance mineure.

Face à une impunité parfois systématique des violations de leurs règlements de police générale, les communes luxembourgeoises avaient invité le gouvernement à leur donner davantage de compétences pour agir contre les petits troubles à l'ordre public qui relèvent d'un quotidien bien réel. Or, c'est bien parce que „les organes répressifs de l'Etat peinent souvent à poursuivre“ selon l'exposé des motifs du projet de loi qu'une autre solution est aujourd'hui recherchée. La défiance vis-à-vis du régime des sanctions administratives affiché par certaines communes belges pour lesquelles „il existe des instances „verbalisantes“ dont la tâche consiste à rechercher et poursuivre ces faits, à savoir la police et le parquet“ et qui „ne veulent donc pas assumer cette tâche, d'autant plus qu'elles pensent qu'elles risquent de perdre la confiance de leurs habitants en tant qu'instance administratrice“¹, est un sentiment qui pourrait être partagé par certaines communes luxembourgeoises. Force est de constater que l'Etat s'en remet encore une fois aux communes, avec toutes les conséquences qui en découlent. Ainsi, les communes étant, de facto, obligées de mettre en œuvre les sanctions administratives communales, elles devront en supporter l'impact financier, notamment par l'engagement de personnel supplémentaire.

Le gouvernement a donc décidé d'emboîter le pas à nos voisins belges où les sanctions administratives ont été introduites pour la première fois en 1999² et d'introduire les sanctions administratives communales. L'existence de sanctions administratives dans l'ordre juridique luxembourgeois est un principe acquis et l'on n'y reviendra pas. Les sanctions administratives sont largement répandues en Belgique³, et malgré certaines critiques, le système semble avoir fait ses preuves⁴, et les sanctions administratives se sont imposées comme un instrument et un outil au service des communes et de l'ordre public. Le SYVICOL n'entend pas rentrer dans les détails du système belge qui a servi d'inspiration aux auteurs du projet de loi. Il soulignera simplement le fait que les communes belges ont la possibilité de prévoir dans leur règlement général de police, pour les infractions qui ne sont pas sanctionnées pénalement par la loi, soit une amende administrative, soit une peine de police. Le législateur belge a laissé à la discrétion des communes le soin de définir ces infractions et leur mode de sanction,

1 Rapport d'étude 2006: Evaluation de l'application de la loi relative aux sanctions administratives dans les communes, 7 années de sanctions administratives communales: https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/rapport_final_sac.pdf

2 Loi du 13 mai 1999, publiée au Mémorial belge le 10 juin 1999

3 Les sanctions administratives en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas, Analyse comparée, Réunion des Conseils d'Etat du Benelux et de la Cour administrative du Luxembourg, 21 octobre 2011

4 Voir supra, n° 1

et il est allé jusqu'à donner aux communes le pouvoir de sanctionner certaines contraventions à la loi. Sans vouloir aller aussi loin que le texte de loi qui a servi de référence, le SYVICOL s'est néanmoins permis de formuler quelques suggestions à la suite de l'analyse du projet de loi n° 7126 issues du système belge.

Le SYVICOL observe que le projet de loi est le résultat d'un compromis, qui tient compte des critiques formulées par le Conseil d'Etat contre le précédent projet de loi n° 5916. Le texte belge a donc été énervé de ses dispositions les plus sensibles, pour d'après les auteurs du projet de loi, „installer un système de sanctions simplifié autant que possible tout en ne négligeant pas les garanties juridiques dont tout justiciable doit disposer dans un Etat de droit“. Or, à trop vouloir simplifier, ils ont sacrifié aux impératifs de cohérence, de sécurité juridique et de clarté du texte de loi.

Le projet de loi n° 7126 agit à la fois sur le volet administratif et le volet pénal:

- Au plan administratif, le projet de loi crée un catalogue d'infractions réprimées par des sanctions administratives
- Au plan pénal, le projet de loi donne la capacité aux agents municipaux, sous certaines conditions, de rechercher et constater les infractions pénales aux règlements de police générale

L'articulation entre ces deux modes de sanctions s'avère essentielle, puisque le régime des sanctions administratives repose sur le fait qu'il est le corollaire de la compétence fondatrice des pouvoirs locaux, que constitue la police administrative générale.

En pratique, le succès des sanctions administratives repose sur un système attractif et facile d'utilisation pour les communes. En effet, les infractions punies par une sanction administrative doivent, contrairement aux infractions pénales qui ne peuvent pas être prises en charge efficacement par l'appareil pénal traditionnel, être constatées et sanctionnées de manière rapide et efficace. C'est précisément ce leitmotiv se perd au fil de la lecture du texte.

*

III. COMMENTAIRE DES ARTICLES

TITRE I^{er}

Les sanctions administratives

Chapitre 1^{er}. – *Les sanctions*

Section 1^{ère}. – Des infractions sanctionnées

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi pose la base légale du système des sanctions administratives communales. Ainsi, cet article autorise les conseils communaux à adopter dans leurs règlements de police générale des sanctions administratives contre les infractions limitativement énumérées à l'article 20 du projet de loi, „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“.

Or, précisément, le projet de loi est fondé sur le postulat que les sanctions administratives communales sont destinées à réprimer des infractions qui ne sont, en théorie, pas sanctionnées par un autre texte de loi ou par un règlement grand-ducal, que ce soit sur le plan pénal ou administratif. Si le principe „non bis in idem“ est respecté, alors la précision apportée par le texte est inutile.

Il s'avère cependant que dans leur analyse du projet de loi, les différentes juridictions ont identifié plusieurs cas de figure dans lesquels le risque d'interférence entre sanctions pénales et sanctions administratives n'est pas à exclure. Le SYVICOL demande, au nom du principe de la sécurité juridique, à ce que les communes qui souhaitent mettre en œuvre des sanctions administratives aient l'assurance que ces infractions n'entrent pas en conflit avec des contraventions pénales prévues par des textes légaux ou réglementaires.

Il convient d'éviter toute équivoque dans la rédaction des infractions visées à l'article 20 du projet de loi en déterminant de manière claire et précise quels sont les faits qui sont susceptibles d'être sanctionnés administrativement à l'exclusion de poursuites pénales. Dès lors, le SYVICOL est d'avis que

les infractions qui ont été identifiées comme posant problème devront soit être retirées de la liste établie à l'article 20 du projet de loi, soit être dépenalisées afin que des comportements répréhensibles comparables soient sanctionnés de manière homogène.

Section 2.– De la nature des sanctions

Article 2

L'article 2 du projet de loi laisse le choix au conseil communal d'incriminer un des comportements déterminés prévus au catalogue sanctionné par une amende entre 25 euros et 250 euros. Le SYVICOL soutient l'approche du gouvernement qui respecte l'autonomie des communes en leur donnant la faculté d'adopter les sanctions administratives qu'elles jugent nécessaires pour le maintien de l'ordre sur leur territoire, en application du principe de proportionnalité. En effet, contrairement à une norme supérieure qui risquerait d'imposer des règles assez strictes et rigides, les règlements communaux permettent de conserver une certaine souplesse qui est en lien avec leurs spécificités locales. Cette approche est donc justifiée par la grande variété qui caractérise les villes et les communes luxembourgeoises, et la diversité de la population qui y vit. Il en découle que le type et le nombre d'incivilités ne sont pas les mêmes selon que l'on prend comme exemple une grande ville ou une petite commune rurale, de sorte que les communes doivent pouvoir déterminer librement quels sont les comportements qui peuvent être sanctionnés sur leur territoire, et s'ils doivent l'être administrativement ou pénalement.

Les règlements de police des communes devront donc prévoir une disposition type selon laquelle „*Les infractions aux articles (...) du présent règlement seront punies d'une amende administrative s'élevant au minimum à 25.– EUR et au maximum à 250.– EUR, sans préjudice d'autres décisions de police administrative telles que la suspension ou le retrait d'une autorisation ou permission délivrée par la commune, ou la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif*“.

Article 3

L'article 3 du projet de loi exclut expressément le cumul entre sanctions pénales et administratives pour les mêmes infractions dans un règlement de police générale. Néanmoins et comme il a été rappelé ci-avant, les deux types de sanctions pourront coexister dans la mesure où elles visent des infractions différentes, ce qui est indispensable au bon fonctionnement de la police administrative générale.

Section 3.– Du fonctionnaire sanctionnateur

Article 4

L'article 4 du projet de loi concerne le fonctionnaire sanctionnateur. Le SYVICOL tient à souligner l'approche cohérente du système des sanctions administratives dans son ensemble, puisque toutes les étapes sont traitées au niveau administratif: depuis le constat par les agents, jusqu'à l'autorité judiciaire qui statue en dernier ressort. Néanmoins, il souffre d'un défaut fondamental au niveau de la définition de la mission du fonctionnaire sanctionnateur, de telle sorte que les règlements de police générale des communes risquent tout autant de ne pas être sanctionnés administrativement que pénalement.

– Quant à la mission du fonctionnaire sanctionnateur

Celle-ci est précisée par l'article 4 (3) du projet de loi: „A défaut de paiement immédiat conformément aux articles 14 et suivants, le fonctionnaire sanctionnateur, soit acquitte, soit inflige une amende de 25.– EUR. La décision d'infliger l'amende emporte, au bénéfice de l'Etat, des frais administratifs de 15.– EUR à charge du contrevenant“.

Cette disposition est pour le moins surprenante dans la mesure où elle est contraire à l'article 2 du projet de loi ainsi qu'à l'exposé des motifs, aux termes duquel „à défaut de paiement immédiat, le contrevenant risque de se voir infliger une sanction administrative de 25.– EUR au moins et de 250.– EUR au plus, assortie de frais administratifs à concurrence de 15.– EUR“. Le texte précise encore que „seulement à défaut de paiement immédiat auprès de l'agent constatateur ou à la recette communale, le constat de l'infraction sera transmis à l'autorité administrative chargée d'infliger l'amende“. L'autorité administrative chargée d'infliger l'amende est donc bien le fonctionnaire sanctionnateur, qui cumule les fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement et qui est dès lors doté d'un pouvoir de sanction.

L'argumentation développée par les auteurs à l'exposé des motifs du projet de loi s'inspire d'ailleurs directement du système belge auquel il est renvoyé, où le montant de l'amende à payer par le contrevenant est lié à l'appréciation par le fonctionnaire sanctionnateur des circonstances de l'infraction⁵. L'avantage du fonctionnaire sanctionnateur est qu'il peut adapter le montant de l'amende à payer par le contrevenant aux circonstances de l'espèce: il analyse les constats, écoute les parties en cause et inflige une amende proportionnée à l'infraction.

Or, d'après l'article 4 (3) du projet de loi, le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas réellement d'amende administrative, il ne fait en quelque sorte que confirmer ou infirmer le constat fait par l'agent et dans ce cas il rend la procédure inutilement complexe. Cette approche n'est d'ailleurs pas cohérente avec la possibilité offerte au contrevenant de payer l'amende immédiatement: s'il reconnaît sa faute et fait amende honorable, il bénéficie en contrepartie de la clémence des autorités publiques par une atténuation du montant de l'amende à payer, qui est alors réduite à son minimum de 25.– EUR. Au contraire, s'il envisage de contester les faits, il devra peser les conséquences d'une éventuelle procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur, à l'issue de laquelle il risque de se voir infliger une amende comprise entre 25.– EUR et 250.– EUR. A défaut, le paiement immédiat n'a aucun sens.

Outre le fait qu'il est difficile d'imaginer qu'un contrevenant introduise un recours judiciaire devant le tribunal administratif contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur – et s'expose par conséquent à une condamnation financière bien plus importante, dont le montant oscillera entre 25.– EUR et 250.– EUR –, comment le juge administratif, saisi d'un recours de pleine juridiction par le contrevenant, peut-il être en mesure d'analyser non seulement les points de fait et de droit, la légalité de la décision attaquée, mais encore son caractère approprié, en l'absence de véritable décision du fonctionnaire sanctionnateur?

Toute voie de recours étant par ailleurs fermée à la commune, il faut bien constater que dans les faits, le contrevenant encourt seulement le minimum de l'amende administrative soit 25.– EUR, plus éventuellement 15.– EUR de frais administratifs s'il conteste l'infraction.

Dans ces conditions, le SYVICOL est d'avis que l'objectif recherché par le projet de loi, à savoir la lutte contre les petites incivilités, risque de ne pas être atteint. Le montant de l'amende doit être suffisamment dissuasif pour qu'une personne ne prenne pas le risque de braver une interdiction, cette tentation étant d'autant plus grande si l'enjeu est dérisoire. Si le contrevenant ne risque jamais plus que le montant minimal de l'amende, que ce soit en cas de paiement immédiat (article 15 (1)) ou à la suite d'une décision du fonctionnaire sanctionnateur (article 4 (3)), il se verra encourager à contester l'infraction. Le fonctionnaire sanctionnateur risque de se retrouver très rapidement submergé par des contestations manifestement abusives ou non fondées.

Le SYVICOL est partant d'avis que la mission du fonctionnaire sanctionnateur devrait consister à moduler le montant de l'amende dans les limites légalement fixées, soit entre 25.– EUR et 250.– EUR. Il devra ainsi examiner ainsi si les faits sont constitués et si les moyens à l'appui de la contestation du contrevenant sont justifiés, et prononcer une sanction en fonction de la gravité des faits. Sa mission pourrait être définie comme suit: „*Le fonctionnaire sanctionnateur a pour mission, sur base du constat dressé par les personnes visées à l'article 5 (1) et, le cas échéant des explications du requérant et/ou des personnes visées à l'article 5 (1), d'infliger ou non une amende administrative et d'en fixer le montant en tenant compte de la gravité des faits et des circonstances de l'infraction*”⁶. Le SYVICOL propose d'abandonner le terme „acquitter“ qui a une connotation pénale très marquée, ce qui n'est pas forcément en adéquation avec l'objectif poursuivi par le projet de loi sous examen. Il est encore suggéré de transférer la précision que „la décision d'infliger l'amende emporte, au bénéfice de l'Etat, des frais administratifs de 15.– EUR à charge du contrevenant“ à la fin de l'article 9 du projet de loi.

Si le fonctionnaire sanctionnateur ne peut qu'infliger une amende de 25.– EUR, alors le SYVICOL se demande quel est son rôle et finalement son utilité? Le fonctionnaire sanctionnateur complique inutilement la procédure et le SYVICOL est d'avis que l'on peut s'en dispenser puisqu'il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle autorité administrative qui n'a pas de réelles attributions. Dans ce cas, il suffirait que la loi détermine un montant fixe par infraction comme c'est le cas en matière d'avertissements taxés. Il reviendrait alors au juge administratif de vérifier si les faits reprochés au contrevenant sont établis et de confirmer ou de réformer l'amende administrative.

5 Article 7 de la loi modifiée du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales: „*La sanction administrative est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent et en fonction de l'éventuelle récidive*”

6 „et en fonction de l'éventuelle récidive“: voir les développements à la partie IV du présent avis

– *Quant à la désignation du fonctionnaire sanctionnateur*

Le texte prévoit que le ministre de l'Intérieur désigne un ou plusieurs fonctionnaires de l'Etat pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur.

Le SYVICOL regrette que le projet de loi écarte d'office la possibilité pour une commune de désigner son propre fonctionnaire sanctionnateur, sans véritablement en expliciter les raisons. Les auteurs du projet de loi précisent que „les communes n'installeront pas un fonctionnaire sanctionnateur propre“. Le système belge qui a inspiré les auteurs du projet de loi, prévoit pourtant que le fonctionnaire sanctionnateur est désigné par le conseil communal⁷. Peut ainsi être désigné en qualité de fonctionnaire chargé d'infliger les amendes administratives, le secrétaire communal, un fonctionnaire contractuel ou statutaire ou encore un membre du personnel des associations ou des structures de coopération. Plusieurs communes peuvent également décider ensemble de désigner un fonctionnaire statutaire ou contractuel pour exercer les missions de fonctionnaire sanctionnateur. Si la commune ne souhaite pas désigner de fonctionnaire sanctionnateur, elle peut demander au conseil provincial de proposer un fonctionnaire provincial qui est ensuite désigné par la commune. Une enquête menée en 2006 auprès des communes en région Wallonne montre que sur les 180 communes qui appliquaient les sanctions administratives communales, 53,3% ont fait appel à un fonctionnaire sanctionnateur provincial, 32,2% ont désigné leur fonctionnaire sanctionnateur propre et 7,2% ont désigné un fonctionnaire commun avec les différentes communes de leur zone de police.

Le SYVICOL est d'avis que la désignation d'un fonctionnaire sanctionnateur par la commune présente l'avantage de lui permettre de maîtriser, du début à la fin, le processus juridique depuis l'édiction du règlement général de police jusqu'au paiement de l'amende administrative résultant de sa violation. L'application du régime des sanctions administratives par les communes se verrait ainsi grandement facilitée, tout en préservant les droits des justiciables et notamment le principe d'égalité devant la loi grâce au contrôle juridictionnel des sanctions administratives. Pour anticiper d'éventuelles objections, il convient de mentionner que le principe d'impartialité est un principe général du droit et qu'il s'impose donc à toute autorité administrative, en particulier dans l'exercice de son pouvoir de sanction.

Le SYVICOL rappelle que le concept de l'autonomie locale inscrit à l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale⁸, couvre le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. Le principe de subsidiarité inscrit à l'article 4 (3) de la Charte prévoit que „l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie“. Le SYVICOL est d'avis que l'on se trouve précisément dans un tel cas de figure, et que par conséquent les principes de proportionnalité et de subsidiarité devront s'appliquer ici: les communes doivent avoir le droit, non seulement de faire constater, mais encore de sanctionner la transgression de leur règlement général de police en désignant leur propre fonctionnaire sanctionnateur.

Il faut encore ajouter que les communes disposent déjà de compétences spéciales en matière de sanction administrative dans le domaine des transports, qu'elles se sont vues accordé par la loi du 13 septembre 2013 modifiant a) la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics; b) la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics.

Eu égard à ce qui précède et dans le respect de l'article 107 de la Constitution, le SYVICOL demande à ce que les communes se voient investies par la loi de la compétence spéciale de sanctionner la violation de leur règlement général de police, cette compétence étant limitée aux sanctions purement administratives. Dès lors, si une commune dispose du personnel nécessaire à l'accomplissement de cette mission et qui remplit les conditions posées par l'article 4 (2), elle doit pouvoir désigner un fonctionnaire sanctionnateur, ce qui ne préjudicie en rien de la possibilité pour les autres communes d'avoir recours au fonctionnaire sanctionnateur désigné par le ministère de l'Intérieur.

⁷ Article 6 §3 de la loi modifiée du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales

⁸ Signée à Strasbourg le 15 octobre 1985, et approuvée par la loi du 18 mars 1987, le Luxembourg étant lié par tous les paragraphes de la partie I de la Charte

– *Quant à la fonction de fonctionnaire sanctionnateur*

L'article 4 (1) du projet de loi sous examen précise encore que le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction „en toute indépendance“ et sans qu'il ne puisse „recevoir d'instruction à cet égard“. Comme le fonctionnaire sanctionnateur est par ailleurs tenu de se conformer à ses devoirs imposés par le statut général des fonctionnaires de l'Etat⁹, le SYVICOL se demande s'il ne vaudrait pas mieux le doter d'un statut particulier, comme cela peut être le cas pour le médiateur. Ce statut justifierait également sa désignation pour un terme fixe de 7 ans. En tout état de cause, il convient de définir plus précisément ses compétences et ses attributions, ainsi que les moyens dont il dispose pour exercer sa mission, par exemple un secrétariat.

Chapitre 2. – *Procédure administrative*

Section 1^{ère}. – Constatations

Article 5

L'article 5 donne compétence aux membres du cadre policier de la Police grand-ducale, aux gardes-champêtres et aux agents municipaux pour constater les infractions qui font l'objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs.

Cette expression de „témoins directs“ est sujette à controverse, notamment par rapport aux pouvoirs dont disposent les membres de la Police grand-ducale et les agents municipaux pour ce qui est du constat des infractions punissables sur le plan administratif. En principe, les auteurs du projet de loi n'ont pas prévu d'accorder un quelconque pouvoir d'enquête aux agents municipaux, même s'il est communément admis que ces derniers sont autorisés à faire tout ce qu'une personne normale a le droit de faire sans porter atteinte aux droits des personnes ou à la propriété privée, par exemple sonner à la porte ou poser des questions. Se pose alors la question des compétences attribuées par la loi aux membres de la Police grand-ducale et aux agents municipaux respectivement gardes champêtres: quels sont leurs moyens d'enquête par rapport aux infractions visées à l'article 20 du projet de loi?

En effet, certaines de ces infractions supposent que les agents se livrent à des vérifications ultérieures pour identifier le contrevenant, par exemple quant au propriétaire d'un terrain ou à l'identité de la personne résidant à une adresse. C'est particulièrement le cas des infractions passives ou des infractions par omission, alors que le contrevenant n'est pas forcément sur les lieux au moment où l'infraction est constatée (par exemple point 8 „le fait de ne pas tailler des arbres, arbustes ou plantes gênant la circulation ou le passage“).

La plupart de ces infractions administratives, qui font actuellement l'objet de sanctions pénales dans le règlement général de police de nombreuses communes, risquent de ne pas pouvoir être constatées sur le plan administratif faute de pouvoir imputer l'infraction à une personne en particulier.

Pour ce qui est des membres de la Police grand-ducale, il semblerait que leurs pouvoirs d'investigation soient pareillement limités par l'article 5 (1) et l'article 14 (1) qui suppose que l'auteur présumé des faits soit présent sur les lieux de l'infraction pour se voir remettre une copie du constat et énoncer son droit de contester l'infraction administrative. Retenir le contraire et admettre que les membres de la Police grand-ducale agissent dans le cadre défini au Code de procédure pénale en cas de constat d'une infraction pénalement punissable, reviendrait à remettre en cause le principe de l'égalité des citoyens devant la loi, dans la mesure où le même fait punissable par la voie administrative serait traité différemment selon qu'il est constaté par un agent de la Police ou un agent municipal.

D'un point de vue pratique, le SYVICOL est d'avis qu'il serait plus simple de n'énumérer à l'article 20 du projet de loi que des infractions dont l'auteur des faits peut être identifié au moment de la commission.

Finalement, la mise en place du système des sanctions administratives nécessitera une coopération étroite entre la Police grand-ducale et les autorités communales.

Du point de vue logistique, les constats dressés par les membres de la Police grand-ducale devront être transmis presque immédiatement aux recettes communales pour leur permettre d'imputer le paiement, alors que le contrevenant dispose d'un délai de 8 jours pour procéder au paiement immédiat. Il faudrait dès lors ajouter à la suite de l'article 5 (1) une disposition aux termes de laquelle „Dans le cas

⁹ Chapitre 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat

où la constatation est établie par un membre du cadre policier de la Police grand-ducale, celui-ci l'envoie dans les meilleurs délais et au plus tard dans les trois jours de la constatation à la recette communale de la commune sur le territoire de laquelle les faits se sont produits“.

L'article 5 (2) du projet de loi prévoit également la possibilité pour plusieurs communes „limitrophes“ d'avoir un agent municipal en commun. Or, cette restriction tenant à la proximité des communes n'est pas sans poser de problèmes en pratique lorsque plusieurs communes voisines mais non limitrophes veulent engager un agent municipal. En effet, il se peut qu'une des communes concernées ne soit pas limitrophe de la commune qui procède à l'engagement de l'agent municipal. Dans un souci de simplification administrative, le SYVICOL demande à ce que cette restriction soit supprimée.

Article 6

Aux termes de l'article 6 du projet de loi, les personnes visées à l'article 5 sont habilitées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité sous peine d'une amende de 25 à 250.– EUR. Il semblerait donc que le refus de présenter une carte d'identité soit érigé par le projet de loi sous examen en une infraction pénale assortie d'une amende de 25.– EUR à 250.– EUR. Or, les agents municipaux ne sont pas autorisés à constater les infractions pénales à la loi, même si certains agents pourront à l'avenir constater les contraventions aux règlements de police générale grâce à la modification prévue à l'article 23 du projet de loi.

Par conséquent, l'agent municipal devra toujours, face au refus du contrevenant de présenter une carte d'identité, faire intervenir les forces de police en vue d'une vérification d'identité, tout en sachant qu'il n'a pas le droit de retenir un individu sur place.

Article 7

Selon cet article, si l'amende administrative reste impayée dans les huit jours à partir du constat, l'original doit être envoyé au fonctionnaire sanctionnateur dans un délai de quinze jours. Cela signifie que la commune devra attendre l'écoulement du premier délai de 8 jours sans dépasser le délai de 15 jours pour procéder à l'envoi du constat au fonctionnaire sanctionnateur. Le SYVICOL est d'avis que cette disposition vient compliquer inutilement la tâche des communes dans le traitement des infractions administratives.

Ainsi, elle impose au receveur communal de contrôler presque quotidiennement si les fonds ont été reçus sur le compte bancaire de la commune (surtout en cas de virement, ce qui peut prendre plusieurs jours), entraînant une charge de travail disproportionnée et un délai impossible à tenir en cas d'empêchement du receveur. Or, il faut bien observer que les communes ont tout intérêt à faire suivre le constat au fonctionnaire sanctionnateur dans le cas où l'amende n'a pas fait l'objet d'un paiement immédiat, de telle sorte que le délai imposé par l'article 7 du projet de loi est superfétatoire.

En ce qui concerne la transmission par la commune du constat au fonctionnaire sanctionnateur, le SYVICOL, dans la ligne droite de la volonté affichée par le gouvernement de s'engager dans l'ère numérique et de l'attente des communes en matière de simplification administrative, estime que ce projet de loi représente une excellente opportunité de mettre en place une transmission électronique des constats entre l'administration communale et l'Etat, dont les modalités pourront être précisées par un règlement grand-ducal.

Le SYVICOL demande à voir supprimer le délai prévu à l'article 7 et suggère de modifier l'article 7 du projet de loi comme suit: „*A défaut de paiement immédiat conformément à l'article 15 du projet de loi, le constat est transmis par la commune au fonctionnaire sanctionnateur par voie électronique*“. L'article 9 devra être modifié en conséquence, à savoir que la décision du fonctionnaire sanctionnateur devra être prise dans un délai de 3 mois à partir de la réception du constat par ses soins. Cette proposition a pour mérite de faire coïncider le délai accordé au fonctionnaire sanctionnateur pour prendre sa décision avec le délai de droit commun en matière administrative, et ce sans rallonger inutilement la procédure, puisque le délai de 4 mois à partir du constat écrit initialement prévu devrait être tenu.

Section 2.– Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur

Sous-section 1^{re}.– Déroulement de la procédure

Article 8

Selon l'article 8 (2), le fonctionnaire sanctionnateur „décide qu'il y a lieu d'entamer la procédure administrative“. Pourtant, l'article 7 du projet de loi met en place une saisine automatique du fonctionnaire sanctionnateur, dans la mesure où le simple défaut de paiement de l'amende administrative par le contrevenant dans le délai de 8 jours à partir de la constatation déclenche la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur.

Par hypothèse, le contrevenant conteste l'infraction. On s'étonne donc de voir accorder au fonctionnaire sanctionnateur le choix de poursuivre la procédure administrative en application du principe de l'opportunité des poursuites, qui est en principe réservé au domaine pénal. Ce choix est d'autant plus discutable que le fonctionnaire sanctionnateur peut toujours, à l'issue de la procédure administrative, décider de ne pas infliger d'amende au contrevenant. Le cas échéant, cette disposition n'aurait de sens que dans le cas où l'original du constat qui lui est transmis présente un vice de forme.

Le SYVICOL propose partant de modifier l'article 8 (2) comme suit: „le fonctionnaire sanctionnateur communique au contrevenant par lettre recommandée (...)“. Le cas échéant, cette communication pourrait se faire dans un certain délai à partir de la réception du constat transmis par la commune¹⁰.

Il convient d'observer que si le contrevenant a la possibilité d'exposer ses moyens de défense devant le fonctionnaire sanctionnateur, ce dernier n'a pas les moyens de demander des explications supplémentaires aux agents visés à l'article 5. Il ne peut baser sa décision que sur le constat – qui devra dès lors être exhaustif, et les éventuels moyens de défense¹¹ présentés par le contrevenant. Le SYVICOL demande à ce que le texte accorde la faculté au fonctionnaire sanctionnateur, de solliciter des renseignements ou des explications supplémentaires de la part des agents qui ont constaté l'infraction, par respect du principe du contradictoire qui s'applique également en matière administrative. Ces renseignements devront être joints au dossier administratif.

Le texte prévoit que le contrevenant peut „exposer ses moyens de défense“. Est-ce qu'il faut comprendre par cette expression que le contrevenant est admis à faire valoir des moyens de preuve, et si oui, lesquels? Rappelons qu'en matière civile, les moyens de preuve légalement admissibles sont limitativement définis aux articles 1315 et suivants du Code civil, tandis qu'en matière pénale, la preuve est libre si elle est admissible. Dans la procédure administrative contentieuse, le régime de la preuve n'est soumis à presque aucune règle légale: aucun texte de portée générale ne fixe la charge de la preuve ni ne détermine les modes de preuves admissibles ou ne crée entre eux une hiérarchie qui s'imposerait au juge.

Certes, le requérant doit exposer des motifs précis et réunir, à l'appui de ses allégations, tous les moyens de preuve dont il peut disposer, et le juge est libre pour en apprécier la valeur et/ou pour décider de mesures d'instruction et de vérification supplémentaires. Cependant, il semble que le nouvel article 14-1 introduit par l'article 2 du projet de loi n° 7124 modifiant la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives restreint les pouvoirs du juge administratif dans le cadre de l'examen de l'affaire. En tout état de cause, le SYVICOL est d'avis que, par analogie, ce qui est admis devant le juge administratif doit pouvoir être admis devant le fonctionnaire sanctionnateur, y compris donc l'audition de témoins. Dans ce cas, une procédure spécifique devra être prévue.

Il faudrait encore préciser à l'article 8 (3) que lorsque le contrevenant est admis à présenter oralement sa défense, le fonctionnaire sanctionnateur convoque le contrevenant, éventuellement par lettre recommandée avec accusé de réception. En effet, que se passe-t-il dans l'hypothèse où le contrevenant ne se présente pas ou n'est pas représenté au jour fixé par le fonctionnaire sanctionnateur pour la présentation orale de sa défense?

¹⁰ Voir les observations faites à l'endroit de l'article 7 du projet de loi

¹¹ Il s'agit d'une nouvelle référence à la procédure judiciaire. Etant donné que le projet de loi se meut dans le contexte d'une procédure administrative, le SYVICOL préfère le terme „explications“ ou „contestations“

Articles 9, 10 et 11 du projet de loi

Ces trois articles sont relatifs à la prise de décision par le fonctionnaire sanctionnateur et à sa notification, c'est pourquoi il est proposé de les analyser ensemble.

Conformément aux développements faits à l'endroit de l'article 7 du projet de loi, le SYVICOL propose de ramener à 3 mois le délai accordé au fonctionnaire sanctionnateur pour prendre sa décision à partir de la réception du constat par voie électronique, ce qui correspond au délai de droit commun en matière administrative. L'article 9 (2) précise que le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative à l'expiration de ce délai, qui s'analyse dès lors comme un délai de rigueur dont le non-respect a pour effet de dessaisir l'autorité administrative de sa compétence à son expiration.

L'article 9 (1) du projet de loi prévoit encore que la décision du fonctionnaire sanctionnateur est portée à la connaissance du requérant par lettre recommandée. Compte-tenu du fait que cette décision est susceptible d'un recours devant le juge administratif dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision du fonctionnaire sanctionnateur, le SYVICOL est d'avis que la notification doit impérativement avoir lieu par lettre recommandée avec accusé de réception afin de prouver de manière certaine le point de départ de ce délai. Il n'est pas prévu de notifier la décision à la commune, seule une copie de la décision devant être transmise à la commune concernée, selon les termes de l'article 11 du projet de loi.

Or, le SYVICOL revendique le droit pour la commune d'introduire un recours en réformation contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur de ne pas infliger d'amende administrative. Dans ce cas, la décision du fonctionnaire sanctionnateur – quelle qu'elle soit – doit impérativement être portée à la connaissance de l'administration communale de manière formelle, le SYVICOL étant d'avis que la transmission par voie électronique doit pouvoir être suffisante.

L'article 10 (1) instaure encore différents délais à partir desquels le fonctionnaire sanctionnateur peut infliger l'amende administrative. Le SYVICOL considère que cette précision n'a pas lieu d'être, dans la mesure où la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur décrite à l'article 8 du projet de loi s'impose tant au contrevenant qu'au fonctionnaire sanctionnateur lui-même. Il va de soi que le fonctionnaire sanctionnateur ne peut prendre de décision avant l'expiration du délai accordé au contrevenant pour présenter sa défense, sans qu'il soit nécessaire de le préciser. De plus, un éventuel vice de forme serait sans incidence dans le cadre d'un recours en réformation.

Compte-tenu de ces remarques et des remarques formulées à l'endroit de l'article 7 du projet de loi, les articles 9 et 10 peuvent être regroupés dans une nouvelle disposition qui pourrait se présenter comme suit:

(1) Le fonctionnaire sanctionnateur prend une décision motivée dans un délai de 3 mois à partir de la réception par voie électronique du constat écrit visé à l'article 5, paragraphe 1. Après l'expiration de ce délai, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative.

(2) La décision du fonctionnaire sanctionnateur est notifiée au contrevenant par lettre recommandée avec accusé de réception. La transmission de la décision par voie électronique à la commune vaut notification.

(3) 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.

L'article 10 (3) précise que la „décision d'infliger une amende administrative a force exécutoire à partir du moment où aucun recours contre elle n'est plus possible“. Or, cette disposition est d'importance pour la commune au niveau de la perception et du recouvrement des amendes administratives puisqu'elle a pour conséquence de rendre l'amende administrative certaine, liquide et exigible. Comme la notification au contrevenant est effectuée par le fonctionnaire sanctionnateur, la commune ignore quel est exactement le point de départ du délai de recours ouvert au contrevenant contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur¹². Il s'y ajoute le fait qu'au plus tard dans le cadre d'une procédure de recouvrement de créance devant le Tribunal de paix, elle devra produire un certificat de non-recours devant le juge administratif. Il en résulte un véritable casse-tête pour les recettes communales. Dans

¹² Pour ce qui est de la notification du recours introduit par le contrevenant, ainsi que de la notification du jugement administratif, le SYVICOL propose de compléter les dispositions du projet de loi n° 7124 qui fait l'objet d'un avis ci-dessous

un souci de simplification administrative, le SYVICOL demande à ce que le fonctionnaire sanctionneur transmette à la commune un certificat de non-recours – le cas échéant, sollicité auprès du greffe du Tribunal administratif – et qui renseigne la date de notification de la décision au contrevenant.

Le SYVICOL propose dès lors de rédiger l'article 11 du projet de loi comme suit:

(1) La décision d'infliger une amende acquiert force exécutoire à partir du moment où aucun recours contre elle n'est plus possible.

(2) Lorsque la décision a acquis force exécutoire, le fonctionnaire sanctionneur transmet à la commune un certificat de non-recours renseignant la date de notification de la décision au contrevenant, pour qu'elle procède à la perception et au recouvrement de l'amende administrative infligée au contrevenant.

Section 4.– Recours

Article 12

Cet article ouvre au contrevenant un recours en réformation devant le Tribunal administratif contre les décisions prises par le fonctionnaire sanctionneur, créé par le projet de loi n° 7124 instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

Il est renvoyé aux observations du SYVICOL sur le projet de loi susvisé.

Chapitre 4.– Perception de l'amende

Article 13

Aux termes de l'article 13 du projet de loi, „les amendes administratives sont perçues au profit de la commune du lieu de constatation de l'infraction.“

Le texte du projet de loi manque de préciser quelle est l'autorité administrative en charge du recouvrement. Comme l'article 13 (2) fait référence aux dispositions prévues en matière de recouvrement des impôts et taxes par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le SYVICOL en déduit que c'est le receveur communal de la commune qui procède au recouvrement du montant de l'amende infligée par le fonctionnaire sanctionneur.

Le contrevenant se verra alors adresser un bulletin l'invitant à s'acquitter des montants dus dans un délai de 4 semaines à partir de sa réception, en application de l'article 149 de loi communale modifiée. Il faut remarquer qu'en Belgique, l'amende administrative doit être payée par le contrevenant dans le délai d'un mois qui suit le jour où la décision a acquis force exécutoire, par versement ou virement sur un compte de l'administration communale, ou en espèces auprès du Directeur financier de la commune. Le SYVICOL se demande si, justement, le caractère particulier des amendes administratives par rapport aux autres impôts et taxes perçues par les communes ne justifie pas la mise en place d'une procédure simplifiée plus rapide et plus efficace.

Le SYVICOL ne comprend d'ailleurs pas pourquoi, à l'endroit de l'article 13 (2), les auteurs du projet de loi ont décidé d'exclure expressément le recouvrement par la voie judiciaire et de ne laisser subsister que la voie administrative. Le commentaire des articles n'apporte aucune explication à ce sujet, sauf à préciser que l'exécutoire du ministre est remplacé par celui du collège des bourgmestre et échevins „qui vérifie si la dette est exigible, définitive et certaine“.

Il s'avère que dans la pratique, la voie administrative n'est plus guère empruntée par les communes qui lui préfèrent la voie judiciaire (ordonnance de paiement), bien plus rapide et plus efficace surtout dans l'hypothèse d'une exécution forcée de la décision notamment par le biais d'une procédure de saisie-arrêt sur salaire. Le SYVICOL demande partant à ce que la mention „par la voie administrative“ soit rayée à l'article 13 (2) afin de laisser à la commune le choix entre les deux voies de recouvrement.

Une dernière incertitude porte sur les frais administratifs supplémentaires de 15.– EUR, qui s'appliquent d'office lorsque le fonctionnaire sanctionneur décide d'infliger l'amende administrative. Ce montant revient de fait à l'Etat, et en l'absence de disposition spéciale, il faut supposer que c'est l'Etat qui récupère ses frais, indépendamment du recouvrement de l'amende administrative effectué par la commune. Dans le cas contraire, l'Etat devra mandater la commune pour procéder au recouvrement de ces frais en son nom et pour son compte, sous peine de voir le contrevenant contester leur exigibilité.

Chapitre 5.– Paiement immédiat de l'amende administrative

Article 14

L'article 14 (1) dispose que „Les infractions qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative peuvent donner lieu au paiement immédiat. L'amende administrative ne peut être immédiatement perçue qu'avec l'accord du contrevenant“.

La première partie de la phrase est ambiguë dans la mesure où, en toute logique, le paiement immédiat ne peut intervenir que pour une infraction qui a été constatée par l'agent et pour laquelle un constat a été dressé.

Par conséquent, le SYVICOL recommande de remplacer l'expression „les infractions qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative“ par „les infractions sanctionnées par le règlement de police générale d'une amende administrative“.

En second lieu, le SYVICOL se permet de douter de l'utilité de requérir l'accord du contrevenant en vue du paiement immédiat. Premièrement, qu'entend-on par „accord“? Celui-ci doit-il être constaté, verbalement ou par écrit? Si tel était le cas, alors le SYVICOL est d'avis que, pour être valable, l'accord ne peut être matériellement constaté que par la signature du requérant sur le procès-verbal constatant l'infraction, afin d'éviter toute contestation ultérieure. Quelles sont ensuite les conséquences de cet accord, dans l'hypothèse où le contrevenant, faute de pouvoir s'acquitter du montant sur les lieux, ne règle finalement pas le montant de l'amende à la recette communale endéans les 8 jours? Est-ce que ses contestations ultérieures devant le fonctionnaire sanctionneur seront vaines, puisqu'il a acquiescé au paiement immédiat? A contrario, quelles sont les conséquences en cas de désaccord? A priori, le projet de loi n'en prévoit aucune. On aurait pu penser que le constat serait transmis sans délai par la commune au fonctionnaire sanctionneur, afin d'accélérer la procédure devant ce dernier sans attendre un paiement qui, par hypothèse, n'interviendra pas.

D'un point de vue pratique, le paiement direct par le contrevenant laisse supposer son accord. C'est pourquoi le SYVICOL recommande de faire omission de l'accord du contrevenant dans le texte et de rayer la deuxième partie de la phrase de l'article 14 (1). De même, le paragraphe 2 de l'article 14 prête à confusion, alors qu'il donne à penser que c'est le contrevenant qui demande à payer immédiatement.

Or, si les informations visées aux articles 8, 9 sont importantes, il est tout aussi essentiel que le contrevenant comprenne qu'il s'expose à une amende comprise selon la loi entre 25 et 250.– EUR, sous réserve de tout autre montant fixé par le règlement de police général de la commune, mais qu'il a la possibilité de s'acquitter immédiatement du montant minimum de l'amende, soit sur le champ (sous réserve des développements qui vont suivre sous l'article 16 (1)), soit dans les huit jours à la recette communale, et que le paiement immédiat lui interdira tout recours ultérieur en mettant fin aux poursuites.

En effet, le contrevenant doit pouvoir prendre sa décision d'accepter l'infraction qui lui est reprochée ou au contraire de la contester en toute connaissance de cause. Le SYVICOL est d'avis que ces renseignements ne sont pas suffisamment reflétés par les articles 14, 15 et 17 du projet de loi.

En ce qui concerne le droit du contrevenant de déposer un recours contre la décision prise par le fonctionnaire sanctionneur à l'issue de la procédure prévue aux articles 8 à 10, cette information n'est pas capitale à ce stade mais elle doit impérativement figurer dans la notification de la décision conformément à l'article 10 (2).

Le SYVICOL propose dès lors de rédiger l'article 14 comme suit:

(1) Lorsqu'une infraction sanctionnée par le règlement de police générale d'une amende administrative est constatée par les agents visés à l'article 5, le contrevenant est averti qu'il risque de se voir infliger une amende administrative entre 25.– EUR et 250.– EUR, plus des frais administratifs de 15.– EUR.

(2) Le contrevenant peut opter pour un paiement immédiat de la sanction administrative qui est de ce cas ramenée au montant minimum de l'amende, soit la somme de 25.– EUR. Le paiement immédiat éteint les poursuites.

(3) Le contrevenant est informé de son droit de contester l'infraction devant le fonctionnaire sanctionneur oralement par les personnes visées à l'article 5 et par écrit par voie du constat dont une copie leur est remise.

Articles 15 et 16

Les articles 15 et 16 déterminent les conditions et modalités du paiement immédiat par le contrevenant. Les auteurs du projet de loi ont entendu offrir la possibilité au contrevenant de s'acquitter du montant de l'amende par carte bancaire ou de crédit, mais uniquement auprès des gardes champêtres et des agents municipaux.

Le SYVICOL constate que cette option n'est pas sans poser de problème de logistique et de surcoût pour les communes. Les agents municipaux et les gardes champêtres devront donc être équipés, éventuellement en sus d'un appareil destiné à constater les infractions, d'un terminal de paiement électronique portable, qui requiert une connexion WiFi ou 3G/4G. Cet investissement initial pourrait être très onéreux pour les communes et sans véritable gain de temps quant à la gestion des amendes administratives, puisque l'encaissement immédiat ne supprime pas le traitement manuel par la recette communale. Au contraire, il pourrait même s'avérer extrêmement difficile de retracer au niveau comptable les paiements associés aux constats, étant donné que le paiement par carte bancaire ne permet pas d'indiquer les références du constat. Certes, le contrevenant pourrait être encouragé à payer immédiatement l'amende mais de nos jours, il est presque plus aisé de faire un virement ou un transfert avec son smartphone que de payer par carte de crédit. Il suffira alors au contrevenant de s'acquitter du montant de 25.– EUR sur un compte de l'administration communale renseigné sur le constat qui lui est remis, sans avoir besoin de se déplacer à la commune.

Pour ces motifs et dans un souci d'égalité des citoyens devant la loi, le SYVICOL est d'avis que le paiement immédiat devrait se faire uniquement auprès de la recette communale.

Il se pose également la question des moyens de paiement acceptés par les communes. Beaucoup d'entre elles ne sont pas équipées pour des paiements par carte bancaire ou de crédit, que ce soit pour des raisons budgétaires ou autres. Le SYVICOL est donc d'avis que le choix des moyens de paiement acceptés doit revenir à la commune.

En ce qui concerne les „modalités supplémentaires“ concernant le paiement immédiat qui pourront être précisées par règlement grand-ducal d'après l'article 15 (3), le SYVICOL se demande quelles sont les modalités supplémentaires visées et regrette que le projet de règlement grand-ducal n'ait pas été joint au dossier parlementaire.

Le SYVICOL suggère de fusionner les articles 15 et 16 en un seul article qui pourrait se lire comme suit:

(1) Le contrevenant dispose d'un délai de huit jours à partir du constat de l'infraction pour procéder au paiement immédiat selon les modalités renseignées au constat qui lui est remis par les personnes visées à l'article 5.

(2) Des modalités supplémentaires relatives au paiement immédiat de l'amende administrative peuvent être déterminées par règlement grand-ducal.

Article 17

Cet article prévoit que „le paiement immédiat éteint les poursuites“. Eu égard à la proposition faite par le SYVICOL, cette disposition est intégrée à l'article 14 du projet de loi et l'article 17 devient alors sans objet.

Chapitre 6.– Prescription des amendes administratives

Article 18

L'article 18 du projet de loi prévoit un délai de prescription des amendes administratives de deux ans, qui court à compter de la date à laquelle elles doivent être payées. Le point de départ du délai de prescription est incertain: s'agit-il de la date à laquelle la décision du fonctionnaire sanctionnateur devient exécutoire, respectivement de la date à laquelle le jugement acquiert force de chose jugée? ou bien est-ce la date de l'émission du bulletin de paiement par la recette communale qui est à retenir?

De plus, le SYVICOL se demande si ce délai est suffisamment long pour permettre le recouvrement de l'amende administrative, surtout si le contrevenant est insolvable. Il constate que le texte de loi belge prévoit un délai de prescription de 5 ans, et que ce délai peut être interrompu tel que prévu par les articles 2244 et suivants du Code civil ou par renonciation de la prescription acquise. Dans un souci de sécurité juridique, le SYVICOL propose de fixer le point de départ du délai de prescription à la date

à laquelle la créance est constatée par un titre exécutoire, tout en précisant que les amendes administratives se prescrivent d'après les règles établies par le Code civil.

Chapitre 7.– *Registre des sanctions administratives*

Article 19

L'article 19 prévoit la mise en place d'un registre des sanctions administratives communales „dont les poursuites ne sont pas éteintes“, qui est tenu par le fonctionnaire sanctionnateur. On peut se poser la question de savoir quand est-ce que les poursuites ne sont pas éteintes.

Faut-il comprendre cette notion comme une référence au droit pénal et à l'extinction de l'action publique? Le commentaire des articles n'est pas plus explicite qu'il précise que ce registre concerne uniquement les „infractions pour lesquelles une poursuite ne peut plus avoir lieu“. Or, l'article 19 (2) point 3 prévoit que le fichier renseigne „les sanctions infligées par le fonctionnaire sanctionnateur“, ce qui est en contradiction avec le paragraphe 1 de l'article 19.

Si d'un point de vue pratique, la création d'un tel fichier est justifiée en vue d'assurer une bonne gestion des procédures ouvertes devant le fonctionnaire sanctionnateur, il n'y a pas de raison pour que les données collectées soient conservées une fois que sa décision a force exécutoire. A partir du moment où aucun recours contre sa décision n'est plus possible, la procédure administrative est clôturée et les informations collectées au registre peuvent être supprimées, sous réserve de l'introduction dans la loi de la récidive.

Il faut encore noter que l'article 44 la loi belge du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales prévoit que chaque commune tient un fichier des personnes physiques ou morales qui ont fait l'objet d'une sanction administrative ou d'une mesure alternative. Les données y renseignées sont conservées pendant 5 ans à compter du jour où la sanction a été infligée. Or, l'existence de ce registre est légitime dans la mesure où le système belge connaît la récidive, qui s'applique lorsque le contrevenant a déjà été sanctionné pour une même infraction dans les vingt-quatre mois qui précèdent la nouvelle constatation de l'infraction. Cette voie n'a cependant pas été suivie par les auteurs du projet de loi.

Au vu de ces incertitudes, le SYVICOL demande à voir préciser quelles sont les sanctions administratives visées et la finalité du registre créé par l'article 19 du projet de loi.

TITRE II

Des sanctions administratives qui peuvent être créées par les communes

Article 20

– Quant aux faits pouvant faire l'objet de sanctions administratives

L'article 20 du projet de loi, en introduction à la liste des 24 infractions, dispose que: „Pour les faits énumérés au présent article, seule des sanctions administratives peuvent être prévues: (...)“.

Cela signifie donc que les communes ne pourront plus sanctionner les faits visés à l'article 20 du projet de loi autrement que par une amende administrative. Or, il convient de relever que ces faits font actuellement, dans presque toutes les communes du Grand-Duché qui ont adopté un règlement général de police, l'objet de sanctions pénales. Les communes n'ont donc pas attendu de se voir octroyer par la loi la faculté de créer des contraventions, mais elles ont défini toute une série d'infractions pénales – non sanctionnées par la loi – visant au maintien de l'ordre public en général et qui, faute de système répressif efficace, ne sont pas toujours appliquées. Ces faits, qui sont réprimés depuis des décennies, ne pourraient plus l'être du jour au lendemain, sauf si la commune adopte les sanctions administratives créées par le législateur.

La mise en place de sanctions administratives n'est donc pas une simple faculté pour les communes qui seront forcées dans cette voie, car si elles ne le font pas, les faits énumérés à l'article 20 ne pourront pas, respectivement plus, être sanctionnés sur leur territoire.

Les infractions administratives présentent d'ailleurs une faiblesse majeure par rapport aux infractions pénales, dans la mesure où le contrevenant pourra arrêter les poursuites en payant immédiatement l'amende, mais sans cesser le trouble à l'ordre public – par exemple, en cas d'occupation de la voie

publique sans y être autorisé par le bourgmestre. Comme le paiement de l'amende administrative fait échec à toute action pénale engagée pour les mêmes faits, la commune se verrait privée de la possibilité de déposer plainte pour ces faits, respectivement le bourgmestre de son droit de „requérir directement le concours de la force publique pour l'exécution de leur mission“¹³. En effet, dans le cadre des infractions pénales, les membres de la Police grand-ducale disposent de certaines compétences pour faire cesser le trouble à l'ordre public – notamment un pouvoir d'injonction pour rétablir la sécurité publique, qui font défaut dans le cadre des infractions administratives, dont la seule sanction consiste dans l'amende. Dans ces conditions et pour rendre les infractions administratives efficaces, il faudrait alors accorder au bourgmestre un pouvoir d'action propre pour prendre toutes les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public et à l'exécution matérielle des règlements de police générale.

Une autre différence réside encore dans le fait que la peine encourue devant le tribunal de police ne se limite pas seulement à une amende¹⁴, et le juge tient compte de la récidive lorsque le contrevenant a déjà été condamné, dans les douze mois précédents, pour la même contravention¹⁵.

Dès lors, le SYVICOL est d'avis que la grande majorité des faits visés par l'article 20 devraient rester dans le domaine pénal, dans la mesure où le régime des sanctions administratives ne doit pas entrer en conflit avec la mission de maintien de l'ordre public par les communes, dont il est en principe le soutien.

Le SYVICOL demande partant à voir retirer de la liste des infractions visées à l'article 20, toutes les infractions par omission („le fait de ne pas“), c'est-à-dire les points 2 à 11, et ce compte-tenu des difficultés liées à l'identification de l'auteur de l'infraction et à leur imputabilité. De même, pour les motifs indiqués ci-dessus liés à l'impossibilité matérielle de faire cesser le trouble à l'ordre public, le point 1 doit également être supprimé de la liste.

Le SYVICOL est encore d'avis que certaines des infractions visées à l'article 20 sont suffisamment graves pour qu'elles conservent un caractère pénal et relèvent exclusivement des juridictions pénales: il s'agit des points 17, 18, 19, 21 et 22. Il sera toujours loisible aux conseils communaux de sanctionner ces infractions pénalement, comme c'est le cas dans de nombreuses communes du Grand-Duché qui ont adopté des règlements communaux de police générale.

D'après le SYVICOL, subsisteraient dès lors à l'article 20 les infractions administratives suivantes, sous réserve des développements qui vont suivre:

- 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;
- 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;
- 14° le fait de charger et décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre pendant les horaires à déterminer par le conseil communal;
- 15° le fait de faire usage de radios et autres moyens électroniques bruyants sans autorisation du bourgmestre;
- 16° le fait d'organiser des jeux ou concours sur la voie publique sans l'autorisation du bourgmestre;
- 20° le fait d'uriner ou de déféquer sur la voie publique;
- 23° le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien;
- 24° le fait d'introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens.

Concernant le point 20, il entre en conflit éventuel avec l'article 385 du Code pénal selon lequel „quiconque aura publiquement outragé les mœurs par des actions qui blessent la pudeur, sera puni d'un emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de 251 euros à 25.000 euros.“

Concernant le point 15, il faudrait préciser que cet usage est interdit „sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public“. En effet, l'usage d'appareils servant à la reproduction de sons à l'inté-

13 Article 13-1 du Code de procédure pénale

14 Article 25 du Code pénal

15 Article 565 du Code pénal

rieur des habitations ou dans des lieux privés pouvant incommoder les tiers relève des troubles du voisinage et doit dès lors rester du domaine pénal. Le SYVICOL se demande également si le terme „bruyants“ est suffisamment précis et s’il ne faudrait pas le remplacer par l’expression „qui dépassent le bruit ambiant de la rue“, et/ou dont il résulte une gêne pour le voisinage.

Concernant le point 23, il se pose la question de savoir qui est le „détenteur“? Est-ce le détenteur au sens civil du terme, c’est-à-dire celui qui a effectivement une chose entre les mains, qu’il en soit propriétaire, possesseur ou détenteur précaire, ou au sens administratif, d’après la loi du 9 mai 2008 relative aux chiens¹⁶?

A l’inverse, d’autres infractions de faible gravité actuellement réprimées pénalement dans certaines communes – par exemple, le fait d’apposer des affiches sur toute installation publique non prévue à cet effet ou encore le fait d’attirer ou de nourrir des animaux quand cette pratique est une cause d’insalubrité ou de gêne pour le voisinage – pourraient utilement venir compléter la liste des infractions visées à l’article 20 du projet de loi, pour lesquelles la commune pourrait prévoir une sanction administrative.

– *Quant au concours d’infractions*

Le SYVICOL observe que le projet de loi est muet quant à l’hypothèse du concours d’infractions. Le concours réel vise la situation où le contrevenant est l’auteur de plusieurs faits matériels successifs dont chacun constitue une infraction distincte.

En matière pénale, l’article 58 du Code pénal pose le principe du cumul absolu des peines en cas de concours de contraventions: „Tout individu convaincu de plusieurs contraventions encourra la peine de chacune d’elles“. Cette solution est difficilement transposable en ce qui concerne les infractions sanctionnées par une amende administrative, qui visent des faits de faible gravité. De même, il n’est pas souhaitable de prévoir que le tarif maximum de l’amende – 250.– EUR – sera infligé, dans la mesure où cela reviendrait à retirer au fonctionnaire sanctionnateur son pouvoir d’appréciation des faits.

Le législateur belge a apporté une solution pragmatique au concours d’infractions, en prévoyant que „La constatation de plusieurs infractions concomitantes aux mêmes règlements ou ordonnances donnera lieu à une sanction administrative unique, proportionnelle à la gravité de l’ensemble des faits“. Le SYVICOL est d’avis que cette disposition devrait être insérée dans le projet de loi sous examen.

– *Quant à la responsabilité civile du contrevenant*

Toute personne est en principe responsable du dommage qu’elle cause à autrui. Ce principe vaut particulièrement en matière pénale où il est poussé à son paroxysme en ce qui concerne le défaut de prévoyance ou de précaution au sens des articles 418 à 422 du Code pénal, la victime pouvant demander à obtenir une indemnisation de son préjudice devant les juges civils, nonobstant un acquittement du prévenu devant les juridictions pénales.

Si le contrevenant est donc responsable des conséquences civiles découlant de l’inobservation d’une règle établie par le règlement de police générale, que cette règle soit sanctionnée administrativement ou pénalement, le SYVICOL est d’avis qu’il serait utile de le préciser dans la loi, en ajoutant une disposition selon laquelle „La personne qui ne respecte pas le présent règlement est civilement responsable des dommages qui pourraient en résulter. La commune n’est pas responsable des dommages qui résulteraient du défaut d’observation du présent règlement“.

TITRE III

Dispositions modificatives

Article 22

L’article 22 crée un nouvel article 15-1bis au Code de procédure pénale qui donne compétence aux agents municipaux qui remplissent certaines conditions de qualification et de formation pour „rechercher et constater par procès-verbaux, dans la ou les communes de leur ressort, les contraventions aux

¹⁶ Art. 3. (1) Tout chien doit être déclaré par la personne physique ou morale qui en a la détention à l’administration communale de la commune de résidence du détenteur.

règlements de police générale“ concurremment avec les membres du cadre de la Police Grand-Ducale. La loi leur attribue ainsi la qualité d’agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire par l’insertion au Chapitre 1^{er} du Code pénal „De la police judiciaire“.

Cette proposition est approuvée et saluée par le SYVICOL dans la mesure où elle répond à une revendication des communes de voir appliquer de manière efficace et systématique leurs règlements de police générale.

Cependant, si le texte prévoit que ces agents, qui ont réussi l’examen de promotion de leur carrière et remplissent les conditions de formation de base requises, se voient attribuer certaines fonctions de police judiciaire, l’inconnue demeure sur l’étendue des fonctions qui leur sont attribuées. En effet, les pouvoirs d’investigation des personnes qui exercent la police judiciaire – c’est-à-dire constater les infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves et en rechercher les auteurs tant qu’une information n’est pas ouverte – dépendent de la qualité qui leur est attribuée par la loi.

Le Code de procédure pénale prévoit certes aux articles 13-1 à 15-1 un régime particulier pour certains fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire comme les bourgmestres, les gardes champêtres¹⁷ et les gardes forestiers et les gardes particuliers assermentés en matière de pêche, mais il renvoie le lecteur dans les cordes en ce qui concerne les fonctionnaires et agents des administrations et services publics auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire. Ainsi, l’article 15 dispose que „Les fonctionnaires et agents des administrations et services publics auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire exercent ces pouvoirs dans les conditions et dans les limites fixées par ces lois.“

Or, faute pour le projet de loi sous examen de fixer ces conditions et limites, ces nouvelles attributions risquent de demeurer lettre morte. Ces agents pourront-ils par exemple consulter le registre de la population de la commune pour rechercher l’identité de l’auteur d’une infraction? Est-ce que, suite à la découverte d’un dépôt sauvage de déchets par exemple, les agents municipaux chargés de certaines fonctions de police judiciaire pourront mener une enquête et recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de ces infractions?

Le SYVICOL est d’avis que si ces agents ont le pouvoir de „rechercher et constater“ les infractions aux règlements de police générale, alors ils doivent nécessairement pouvoir en rechercher les auteurs, ce qui passe par l’attribution de pouvoirs spécifiques de police judiciaire expressément définis. Cet octroi de compétences s’avère indispensable en pratique, faute de quoi les parquets se retrouveront submergés par des procès-verbaux dressés contre des auteurs inconnus, et ce sont eux qui devront le cas échéant mener une enquête d’identification judiciaire. En pareil cas, on risque bien de retomber à nouveau dans le cercle vicieux où les infractions pénales aux règlements de police générale sont impunies.

En tout état de cause, le SYVICOL appelle à lever l’insécurité juridique autour des fonctions de police judiciaire réellement attribués aux agents désignés à l’article 22 du projet de loi, qui fait planer une menace sur l’ensemble des actes posés par ces agents.

Enfin, l’article 15-1bis devrait être complété par une disposition aux termes de laquelle „les procès-verbaux sont remis ou envoyés directement au procureur général d’Etat“, afin que ce dernier puisse effectivement lancer la procédure pénale. Après, il n’y a plus qu’à espérer que la justice suive.

Article 23

L’article 23 du projet de loi apporte des modifications à la loi communale, en premier lieu à l’article 29 de celle-ci, qui attribue compétence au conseil communal pour faire „les règlements communaux d’administration et les règlements de police générale“. Le SYVICOL souhaite attirer l’attention du législateur sur la différence entre les règlements de police administrative, et le règlement général de police d’une commune. Par exemple, le plan d’aménagement général d’une commune ainsi que le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ont le caractère de règlements de police, sur base du pouvoir de police administrative spéciale conféré aux communes par l’article 38 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain. De très nombreux autres règlements de police concernent la gestion des déchets, le bruit, les foires et marchés,

¹⁷ A noter que la suppression de la fonction de gardes champêtres à l’article 23 du projet de loi ne s’accompagne pas d’une modification subséquente des articles 14 à 14-2 du Code de procédure pénale.

etc. Or, si toutes les communes du Grand-Duché disposent donc d'un ou de plusieurs règlements de police – générale ou spéciale –, seulement certaines d'entre elles ont adopté un règlement général de police, situation à laquelle le projet de loi entend remédier. Dès lors, le nouvel alinéa 1^{er} de l'article 29 de la loi communale devrait se lire comme suit: „Le conseil fait les règlements communaux d'administration et les règlements de police“.

Comme expliqué ci-dessus, les communes ayant adopté de nombreux règlements de police administrative spéciale, il convient de s'assurer qu'aucune de leurs prescriptions n'entre pas en conflit avec le nouveau règlement de police administrative générale dont elles devront se doter, conformément à l'article 27 du projet loi. Pour aider les communes dans cette tâche de refonte de leurs règlements de police, le SYVICOL demande au ministère de l'Intérieur de mettre à leur disposition un règlement de police générale-type qui couvrirait les matières communément admises comme relevant de l'ordre public au sens large c'est-à-dire la propreté, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique. Les règlements de police spéciale, comme le règlement sur bâtisses, les voies publiques et les sites, les règlements concernant les cimetières, les règlements relatifs à la gestion des déchets, sont donc maintenus à la condition qu'ils soient conformes au règlement de police générale.

Finalement, le SYVICOL constate que le projet de loi laisse inchangé l'alinéa 3 de l'article 29 aux termes duquel „les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévus par des lois spéciales“. Dans un souci de clarté et de cohérence, le SYVICOL suggère de préciser que ces infractions sont punies de peines de police „et/ou de sanctions administratives conformément à la loi du XXX relative aux sanctions administratives communales“.

Ensuite, l'article 23 du projet de loi abroge les articles 97 et 98 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui sont relatifs à la fonction de garde champêtre. D'après le commentaire des articles, ses attributions sont transférées aux agents municipaux. Or, en application de l'article 22 du projet de loi, seuls les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière et qui remplissent les conditions de formation requises peuvent exercer certaines fonctions de police judiciaire. Cette restriction risque de poser problème aux petites communes qui ne disposent pas encore de garde champêtre, dans la constatation des délits et contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales. De plus, les pouvoirs conférés les articles 14 à 14-2 du Code pénal aux gardes champêtres, ne sont pas expressément repris par le nouvel article 15-1bis du Code pénal. De plus, la suppression de la fonction de garde champêtre dans la loi communale nécessitera l'adaptation de toute une série de textes légaux et réglementaires qui font référence aux gardes champêtres.

L'article 99 de la loi communale, qui fixe les compétences des agents municipaux, est également modifié par l'article 23 du projet de loi. L'alinéa 2 est complété en ce sens que les agents municipaux „constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre“. Or, selon l'article 67 de la loi communale, „le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance du ministre de l'Intérieur. Il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à un des échevins“. Etant donné que le bourgmestre peut déléguer ces attributions à un échevin, le SYVICOL propose de faire un renvoi à l'article 67 de la loi précitée. Il est encore proposé de compléter la disposition selon laquelle „ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale sous la surveillance du procureur général d'Etat“, sur base de l'article 15-2 du même Code.

TITRE IV

Dispositions transitoires et finales

Article 27

Le SYVICOL renvoie à ses observations au sujet de l'article 23 du projet de loi.

*

IV. SUGGESTIONS

Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs du projet de loi ont écarté d'office certaines des propositions retenues par la loi belge qui les a inspirés, notamment en ce qui concerne la récidive, les mesures alternatives aux sanctions administratives et les mineures. Il est d'avis que ces dispositions présentent un intérêt sans pour autant créer une procédure trop complexe selon le vœu des auteurs, de sorte qu'elles méritent que l'on reconsidère l'approche adoptée des auteurs du projet de loi.

– Quant à la récidive

Le législateur belge a ainsi entendu sanctionner plus gravement le contrevenant qui commet à nouveau la même infraction dans un délai de deux ans après s'être vu infliger une sanction administrative. Ainsi, la récidive est inscrite à l'article 7 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, qui dispose que „la sanction administrative est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent et en fonction de l'éventuelle récidive. Il y a récidive lorsque le contrevenant a déjà été sanctionné pour une même infraction dans les vingt-quatre mois qui précèdent la nouvelle constatation de l'infraction“.

La récidive peut donc avoir une influence sur la sanction infligée par le fonctionnaire sanctionnateur, qui peut prendre sa décision non seulement sur base des circonstances de l'infraction dont il est saisi, mais également sur base des antécédents du contrevenant.

Au Luxembourg, le fonctionnaire sanctionnateur, tout comme le juge administratif d'ailleurs, ne peut apprécier que les éléments intrinsèques de l'infraction commise, sans pouvoir prendre en considération le fait que le contrevenant a perpétré les mêmes faits pour lesquels une sanction administrative lui a déjà été infligée, pour la *énième* fois. Certes, il est vrai que si le contrevenant opte pour le paiement immédiat de la sanction administrative, alors la récidive ne peut, de facto, pas jouer, mais le but de la récidive est surtout dissuasif, l'aggravation probable de la sanction infligée par le fonctionnaire sanctionnateur étant de nature à prévenir une éventuelle récidive du contrevenant.

Le SYVICOL est d'avis qu'une disposition comparable au texte belge pourrait être insérée à l'article 4 (3) qui définit la mission du fonctionnaire sanctionnateur, respectivement dans un article séparé, tout en laissant à l'appréciation du législateur le délai dans lequel la nouvelle infraction doit avoir eu lieu pour entraîner la récidive.

– Quant à la prestation citoyenne

Le système belge prévoit également deux mesures alternatives aux sanctions administratives, à savoir la prestation citoyenne et la médiation locale pour les majeurs. Alors que la seconde suppose la réunion de plusieurs conditions, notamment qu'une victime ait été identifiée, la première constitue, aux yeux du SYVICOL, une option intéressante par rapport à la seule sanction pécuniaire susceptible d'être infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Elle se définit comme „étant une prestation d'intérêt général effectuée par le contrevenant au profit de la collectivité“. A l'instar du droit pénal qui réserve le travail d'intérêt général¹⁸ aux délits de faible gravité, la sanction est pensée de manière constructive, en termes de réparation.

Ainsi, l'article 9 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales prévoit que „au cas où le règlement communal le prévoit et pour autant que le fonctionnaire sanctionnateur l'estime opportun, il peut proposer au contrevenant majeur, moyennant son accord ou à la demande de ce dernier, une prestation citoyenne en lieu et place de l'amende administrative“. Cette mesure vient donc se substituer à la sanction administrative, pour autant que le contrevenant y marque son accord et exécute la prestation citoyenne. A défaut, en cas de non-exécution ou de refus de la prestation citoyenne, le fonctionnaire sanctionnateur peut infliger une amende administrative.

¹⁸ Article 22 (1) du Code pénal: „Si de l'appréciation du tribunal, le délit ne comporte pas une peine privative de liberté supérieure à six mois, il peut prescrire, à titre de peine principale, que le condamné accomplira, au profit d'une collectivité publique ou d'un établissement public ou d'une association ou d'une institution hospitalière ou philanthropique, un travail d'intérêt général non rémunéré et d'une durée qui ne peut être inférieure à quarante heures ni supérieure à deux cent quarante heures.“

En ce qui concerne les modalités de la prestation citoyenne, l'article 10 de la loi belge du 24 juin 2013 prévoit qu'elle „ne peut excéder trente heures et doit être exécutée dans un délai de six mois à partir de la date de la notification de la décision du fonctionnaire sanctionnateur. Elle consiste en:

1° une formation et/ou;

2° une prestation non rémunérée encadrée par la commune ou une personne morale compétente désignée par la commune et exécutée au bénéfice d'un service communal ou d'une personne morale de droit public, une fondation ou une association sans but lucratif désignée par la commune.

La prestation citoyenne est encadrée par un service agréé par la commune ou une personne morale désignée par celle-ci.“

Le projet de loi sous examen devrait offrir aux communes la possibilité de prévoir l'accomplissement d'une prestation citoyenne pour les infractions administratives prévues à l'article 20, dans les conditions et suivants les modalités déterminées par la loi.

A cette fin, le législateur pourrait prendre exemple sur le système belge ainsi que sur la loi du 13 juin 1994 relative au régime des peines qui a introduit l'article 22 du Code pénal et son règlement grand-ducal d'exécution du 20 septembre 1994 relatif au travail d'intérêt général, tout en l'adaptant aux faits, d'une gravité relative, susceptibles de faire l'objet de la prestation citoyenne.

– Quant aux mineurs

Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi qu'il ne concerne pas les personnes mineures, sans néanmoins que cela soit précisé par le texte. Le SYVICOL constate que dans le système belge, le mineur peut faire l'objet d'une sanction administrative dès l'âge de 14 ans, si le conseil communal le prévoit dans son règlement de police. Avant de prévoir ces sanctions, le conseil communal doit recueillir l'avis d'une commission consultative de la commune en matière de jeunesse, et il doit ensuite informer par tous moyens de communication les parents et les mineurs habitant la commune des infractions commises par des mineurs qui sont punissables de sanctions administratives. La loi limite le montant de l'amende administrative à la somme de 175.– EUR, les parents étant civilement responsables du paiement de l'amende. La procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur se déroule en présence d'un avocat nommé d'office, et une procédure d'implication parentale est prévue, par laquelle il invite les parents à présenter leurs observations orales ou écrites par rapport aux faits et aux éventuelles mesures éducatives à prendre pour leur enfant.

Au Luxembourg, les mineurs qui ont commis des infractions pénales sont déférés devant le Tribunal de la Jeunesse, conformément à la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, qui peut prendre des mesures allant de la simple réprimande au placement dans un établissement de rééducation de l'Etat. L'article 2 de cette loi dispose que „Le mineur âgé de moins de dix-huit ans accomplis au moment du fait, auquel est imputé un fait constituant une infraction d'après la loi pénale, n'est pas déféré à la juridiction répressive, mais au tribunal de la jeunesse qui prend à son égard une des mesures prévues à l'article 1^{er}“. Il résulte de ce qui précède que seuls les faits réprimés par le Code pénal ou des lois spéciales peuvent être poursuivis, de sorte que les mineurs échappent à la poursuite des faits constituant des contraventions aux règlements de police générale édictés par les communes.

De plus, dans le contexte de la dépenalisation de certains actes de délinquance de faible gravité pour les intégrer au système des sanctions administratives, ces infractions – par exemple, le littering – ne pourront plus être poursuivies puisque les amendes administratives ne sont pas applicables aux mineurs. Or, le SYVICOL considère que les petites incivilités d'aujourd'hui constituent le terreau des délits de demain. Il invite le législateur à réétudier la possibilité d'appliquer le système des sanctions administratives aux mineurs, sinon du moins d'élargir la compétence du tribunal de la jeunesse aux faits constituant une infraction d'après les règlements de police générale. Les mineurs seraient traduits devant cette juridiction et non pas devant le fonctionnaire sanctionnateur, tout en s'inspirant du texte de loi belge pour responsabiliser davantage les parents, notamment sur le plan civil par la condamnation à une amende de 25.– EUR à 250.– EUR.

*

PROJET DE LOI n° 7124
instituant un recours contre les décisions de sanctions
administratives communales

Le projet de loi crée un recours contre les décisions prises par le fonctionnaire sanctionnateur devant le juge administratif siégeant comme juge du fond. Le SYVICOL est d'avis que l'approche des auteurs du projet de loi consistant à attribuer au tribunal administratif le contrôle juridictionnel des décisions prises par le fonctionnaire sanctionnateur est cohérente par rapport à l'ensemble du système des sanctions administratives communales mis en place par le projet de loi n° 7126. Toutefois, le recours institué par le projet de loi présente certaines lacunes qu'il convient de combler.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} introduit un nouvel article 9-1 dans la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. Les auteurs du projet de loi ont opté pour un recours en réformation dans le cadre duquel le juge, au-delà du contrôle à opérer dans le cadre du recours en annulation, contrôle également l'opportunité de la décision et peut substituer sa propre appréciation à celle de l'administration. Dans ces conditions et comme cela a été développé à l'exposé des motifs du projet de loi n° 7126, le recours instauré respecte les exigences posées par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'alinéa 4 du nouvel article 9-1 prévoit que „le recours est ouvert au destinataire de la décision“. Le SYVICOL relève que cette formulation est ambiguë eu égard à la rédaction des articles 9, 10 et 11 du projet de loi n° 7126. En effet, le destinataire de la décision est en principe le contrevenant, la commune ne devant recevoir qu'une copie de la décision. Comme l'exposé des motifs relatif à cet article fait référence „aux destinataires de la décision“ – au pluriel, le SYVICOL demande à ce que le texte soit clarifié sur ce point suivant les propositions faites aux articles précités, afin que cette voie de recours soit ouverte non seulement au contrevenant mais encore à l'administration communale concernée.

En effet, cette dernière a un intérêt à contester la décision du fonctionnaire sanctionnateur, en cas de non-imposition d'une amende administrative. De la même manière, lorsque le fonctionnaire sanctionnateur a infligé une amende administrative, la commune garde un intérêt à l'issue du recours introduit par le contrevenant. Or, comme dans la procédure administrative de droit commun, la partie défenderesse est l'Etat, tandis que la commune peut être qualifiée de „tiers intéressé“, ce qui soulève le problème d'une éventuelle mise en intervention de cette dernière. Or, l'article 2 du projet de loi qui introduit un article 14-1 nouveau dans la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, exclut, par dérogation aux articles 4 et 14 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, que le tribunal puisse ordonner la mise en intervention des tiers intéressés, mais il n'exclut pas expressément une intervention volontaire de la part de la commune en application de l'article 20 de la prédite loi¹⁹.

Le SYVICOL est d'avis qu'une mise en cause automatique de la commune dans le cadre d'un recours introduit par le contrevenant ne se justifie pas puisque la commune devrait en principe appuyer l'argumentation de l'autorité administrative qui a pris la décision, respectivement se rallier aux conclusions du fonctionnaire sanctionnateur. Néanmoins, si une commune souhaite intervenir au litige, elle devrait toujours pouvoir le faire conformément à l'article 20 de la loi modifiée du 21 juin 1999, ce qui pose la question de la signification de la requête à la commune et du mode de représentation de celle-ci. Afin d'éviter au requérant des frais supplémentaires, la requête pourrait être notifiée par voie de greffe à la commune, qui aurait ainsi la possibilité de faire valoir ses droits par le biais d'une mise en intervention volontaire. Tant pour cette procédure que pour les recours introduits par la commune contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur, le collègue des bourgmestre et échevins devra obtenir un mandat d'ester en justice de la part du conseil communal.

Pour ce qui est de la comparution de la commune, elle doit pouvoir bénéficier, comme le contrevenant, de la dispense d'avocat à la Cour. Comme il est peu concevable que la commune soit représentée

¹⁹ Article 20: „L'intervention est formée par une requête, conforme aux dispositions des articles 1^{er} et 2, qui est notifiée aux parties, pour y répondre dans le délai fixé par le président du tribunal ou le président de la chambre appelée à connaître de l'affaire principale; néanmoins, la décision de l'affaire principale qui serait instruite ne peut être retardée par une intervention.“

à l'audience par le collège échevinal, elle pourrait en pratique être représentée par un fonctionnaire ou un employé de l'administration communale nommément désigné dans le mandat, comme c'est le cas en matière civile dans les procédures où les parties ne sont pas obligées de se faire représenter par un avocat – par exemple, en matière de recouvrement de créance devant le Tribunal de paix, où la commune est généralement représentée par un fonctionnaire de la recette communale.

Article 2

L'article 2 du projet de loi introduit un nouvel article 14-1 dans le chapitre 1 relatif à l'introduction et à l'instruction des instances de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Si, en principe, la juridiction administrative peut ordonner toutes les mesures d'instruction nécessaires pour la solution du litige, le texte proposé semble néanmoins restreindre les pouvoirs d'instruction du juge administratif dans le cadre de l'examen de l'affaire, en ce qu'il déroge aux articles 1 à 14 de la précitée loi²⁰. Au-delà du doute sur la constitutionnalité de l'article 2 du projet de loi, le SYVICOL est d'avis que le juge administratif doit, au moins, pouvoir ordonner une audition de témoin s'il le juge utile – ce d'autant plus si une partie offre de prouver ses prétentions par ce biais.

Au niveau procédural, la proposition faite par Monsieur le Président du Tribunal administratif dans son avis du 18 mai 2017 consistant à s'inspirer de la procédure prévue à l'article 153 du Code de procédure pénale, laquelle prend en considération la volonté des auteurs du projet de loi de créer une procédure aussi simple et accessible que possible, est satisfaisante.

Le SYVICOL remarque également qu'aux termes de l'article 14-1 (7) nouveau, „l'Etat est représenté par un mandataire qui doit être un fonctionnaire de la carrière A1 relevant du ministère ayant la tutelle de l'autorité administrative ayant pris la décision ou la mesure attaquée“. Or, en l'espèce, la décision qui est attaquée est celle prise par le fonctionnaire sanctionnateur qui, conformément à l'article 4 (2) du projet de loi n° 7126, est un fonctionnaire du groupe de traitement A1 désigné par le ministre de l'Intérieur. A la connaissance du SYVICOL, le ministère de l'Intérieur n'est pas placé sous la tutelle d'une autre autorité administrative, de sorte qu'il faut en déduire que les auteurs du projet de loi ont souhaité prévoir que l'Etat soit représenté par un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur. Dans ce cas de figure, il n'apparaît pas souhaitable que ce soit le fonctionnaire sanctionnateur, lequel sera amené à défendre sa propre décision.

Enfin, si l'article 2 du projet de loi prévoit que „les décisions sont prononcées en audience publique“, il ne prévoit pas de notification aux parties d'une copie certifiée conforme du jugement. Dans la mesure où le tribunal administratif statue en dernier ressort, il n'est certes pas nécessaire de prévoir une disposition similaire à l'article 34 de la loi modifiée du 21 juin 1999. Néanmoins et comme il semble évident que le juge ne donnera lecture que du dispositif de la décision, les parties ont un intérêt évident à connaître la motivation du juge. Pareillement, la commune, qu'elle ait été ou non partie prenante au litige, doit avoir connaissance de la décision prise par le juge administratif sur le recours introduit par le contrevenant pour pouvoir procéder ensuite, en cas de condamnation, au recouvrement du montant de l'amende administrative qui lui revient. Le SYVICOL demande donc à ce que le futur article 14-1 soit complété par un point 13 aux termes duquel le jugement est notifié aux parties par voie de greffe ainsi qu'à la commune du lieu de constatation de l'infraction.

²⁰ Article 14 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives: „Lorsque, d'après l'examen d'une affaire, il y a lieu d'ordonner des mises en intervention, des enquêtes, des mesures d'instruction exécutées par un technicien, des vérifications d'écritures ou des vérifications personnelles du juge, le tribunal règle la forme et les délais dans lesquels il y est procédé et commet un de ses membres pour procéder à ces actes d'instruction, les recevoir ou les surveiller. Le principe du contradictoire doit en tout état de cause être respecté.“

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/04

N° 7126⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

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**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(28.11.2017)

Par dépêche du 10 mars 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Intérieur. Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

Dans sa dépêche, le Premier ministre indique que les chambres professionnelles n'ont pas été consultées alors qu'elles ne seraient pas concernées par le projet de loi.

L'avis des autorités judiciaires a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 22 juin 2017¹. L'avis du juge de paix directeur de Diekirch lui a été transmis par dépêche du 27 juin 2017.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous rubrique vise, d'après ses auteurs, à fournir une réponse « 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 ».

D'emblée, l'exposé des motifs entend situer le projet de loi sous avis par rapport au projet de loi n° 5916 relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux et portant modification de la loi communale du 13 décembre 1988, du Code pénal et des dispositions législatives concernant les gardes champêtres, avisé par le Conseil d'État le 19 janvier 2010. Suite aux nombreuses critiques formulées, à l'époque, tant par le Conseil d'État que par les parquets, le projet de loi n° 5916 a été retiré du rôle de la Chambre des députés. Les auteurs du projet actuel procèdent à une analyse du régime des sanctions administratives pour expliquer et justifier l'application de cet instrument au niveau communal. Le système des sanctions administratives communales envisagé, qui revêtirait une nature pénale, serait conforme aux exigences de la Constitution et de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les sanctions seraient infligées par une autorité administrative dont les décisions seraient susceptibles d'un recours juridictionnel. À cet égard, le projet de loi

¹ Avis du Parquet général, du président de la Cour supérieure de Justice, de la vice-présidente du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, du procureur d'État de Luxembourg, du procureur d'État de Diekirch et de la juge de paix directrice d'Esch-sur-Alzette.

sous examen doit encore être lu en relation avec le projet de loi n° 7124² instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

Les auteurs du projet de loi sous examen indiquent qu'ils se sont inspirés de la loi belge du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales. Cette loi, modifiée depuis lors, constitue une refonte d'une législation qui remonte à la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, modifiée en 2004, 2005 et 2007. Le Conseil d'État note que la loi en projet se distingue sur une série de points essentiels de la législation belge et reste en retrait par rapport à celle-ci. La loi belge consacre le concept d'infractions mixtes sanctionnées à la fois au niveau administratif et au niveau pénal et instaure une procédure assez complexe de coopération entre l'autorité administrative et les parquets ; la nature des sanctions prévues en droit belge excède l'imposition d'une amende ; une aggravation des peines est prévue en cas de récidive ; une réglementation détaillée organise la sanction des infractions commises par des mineurs et organise une médiation pour les contrevenants tant majeurs que mineurs ; le recours est porté devant le juge de police, ce qui peut s'expliquer par l'inexistence de tribunaux administratifs en Belgique, mais a également pour effet d'impliquer le procureur du roi dans la procédure juridictionnelle. Le Conseil d'État aura l'occasion de revenir sur certains de ces points dans le cadre de l'examen des articles.

Même si le projet de loi sous examen vise à répondre à certaines critiques formulées à l'encontre du projet de loi n° 5916, force est de constater – et les autorités judiciaires le relèvent à juste titre dans leur avis –, que toute une série de questions continue à se poser.

À relever, d'abord, la création de corps communaux de police placés sous l'autorité des autorités communales, collègue des bourgmestre et échevins ou bourgmestre, qui, comme le Conseil d'État l'a déjà relevé en 2010 concernant le projet de loi n° 5916, va à l'encontre des réformes de la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale et de la loi du 31 mai 1999 ayant porté fusion des corps de police et de gendarmerie. Les nouveaux corps composés d'agents communaux seront compétents pour constater à la fois les infractions sanctionnées par des amendes administratives, et les infractions pénales traditionnelles. Ils exerceront leurs compétences, du moins dans ce domaine, concurrentement avec la Police grand-ducale. Les agents communaux agiront tantôt sous le commandement des autorités communales tantôt en leur nouvelle qualité d'officier de police judiciaire, sous la direction des procureurs d'État, conformément à l'article 10 du Code de procédure pénale. Des problèmes d'articulation des compétences et des responsabilités ne sont pas à exclure. Tout en comprenant qu'il ne saurait être question d'investir les agents communaux, agissant au titre des nouvelles compétences, du droit de procéder à des actes d'enquête ou de recourir à l'usage de la force, le Conseil d'État relève que l'efficacité de leur action sur le terrain sera nécessairement fonction d'une assistance régulière, voire systématique, de la part de la Police grand-ducale. Le mécanisme du contrôle d'identité visé à l'article 6 constitue une illustration de cette problématique. Dans l'avis des autorités judiciaires est encore évoqué le problème de la nécessaire formation de ces agents communaux.

Dans une perspective de séparation des pouvoirs, le Conseil d'État a eu l'occasion de formuler ses réserves par rapport à une extension systématique des sanctions administratives, en matière de police générale, dans une série d'avis d'ailleurs relevés dans l'exposé des motifs du projet de loi. Dans son avis du 2 juin 2009 concernant le projet de loi n° 5881A portant introduction d'un Code de la consommation (doc. parl. n°5881²), il a relevé que « dans notre système juridique, le pouvoir judiciaire est celui qui instruit les dossiers conformément au Code d'instruction criminelle et prononce des peines prévues dans un texte légal. Si le principe des sanctions administratives est admis, il faudra néanmoins veiller à ce qu'un tel procédé soit prévu dans des limites strictes et que le pouvoir administratif ne se substitue pas au pouvoir judiciaire ». Jusqu'à présent, les sanctions administratives sont appliquées en matière de police administrative spéciale et concernent des secteurs spécifiques d'activités ou des administrés ou opérateurs économiques spécifiques. La particularité du projet de loi sous examen est de mettre sur pied un droit sanctionnateur communal, qui concerne toutes les catégories de personnes et tous les domaines, qui se veut complémentaire par rapport au droit pénal traditionnel, voire empiète sur le domaine de celui-ci. La nouvelle autorité sanctionnatrice n'assume pas le rôle traditionnel du régulateur, mais assume des fonctions qui ne sont pas sans rapport avec celles du procureur d'État, voire du juge pénal. Le recours devant les juridictions administratives, répond certes aux exigences de

2 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.

la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le régime prévu constitue toutefois un changement de paradigme opéré par rapport à la répartition traditionnelle dans l'ordre juridique luxembourgeois entre le rôle des autorités administratives et celle des autorités judiciaires, en particulier du parquet.

L'introduction de ce nouveau régime de sanctions administratives, si elle peut paraître anodine au regard tant de la liste des faits visés à l'article 20 que des sanctions fixées à l'article 4, pourra ouvrir la voie à des développements futurs et à un empiètement progressif d'une répression administrative sur le terrain de la répression pénale traditionnelle.

Le projet de loi sous examen accentue encore le risque de voir se développer une multitude de droits pénaux à assise communale, risque déjà souligné dans l'avis concernant le projet de loi n° 5913 précité. Il appartiendra, en effet, aux communes, d'après l'article 1^{er}, d'établir des infractions par la voie de règlements de police générale suivant le catalogue proposé à l'article 20. Un double risque de disparité existe. Chaque commune étant libre de « puiser » dans le catalogue proposé, le régime des « infractions » administratives variera sur le territoire national. Se pose encore la question du sort des règlements de police traditionnels sanctionnés de peines de police. Ainsi que le Conseil d'État l'examinera plus en détail à l'endroit de l'article 27, la question de la suppression de ces règlements dans un certain délai ou de leur remplacement progressif par des règlements de sanctions administratives nouveaux n'est pas clairement réglée dans la loi sous objet. Le risque d'un éclatement du droit pénal mis en évidence en 2010, se pose également par rapport au texte sous examen. Certes, les communes sont d'ores et déjà en droit d'adopter des règlements de police dont le non-respect est constitutif de contraventions. Le système envisagé accentue toutefois les risques de disparités en ajoutant au mécanisme pénal actuel un mécanisme de sanctions administratives, à portée d'ailleurs variable. S'ajoutent à cela des problèmes évidents de qualification des agents municipaux, mais aussi des agents de la Police grand-ducale. Les deux catégories d'agents doivent en effet avoir une parfaite connaissance du détail des régimes légaux applicables, en particulier s'ils doivent exercer leurs compétences sur les territoires de plusieurs communes. Comme le relève le procureur général d'État, la distinction entre actes sanctionnés par des amendes administratives suivant le catalogue et actes sanctionnés comme contraventions au sens du Code pénal, ne sera plus fondée sur des critères objectifs et cohérents tenant à la nature de l'acte, mais sera exclusivement fonction du choix opéré par la commune et, peut-on ajouter, par le législateur en droit de modifier le catalogue des incriminations. Les compétences parallèles des parquets et du fonctionnaire sanctionnateur en matière d'opportunité des poursuites, d'un côté, et des juridictions répressives et des juridictions administratives, en matière de sanction, d'un autre côté, accentuent le risque d'une atteinte à l'unité et à la cohérence du droit répressif.

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs du projet de loi sur la sauvegarde des droits de la victime de l'infraction. Dans une procédure de sanction administrative, la victime ne pourra pas demander une indemnité devant le juge saisi de la procédure ni introduire une citation directe ou déposer plainte au titre de l'article 4-1 du Code de procédure pénale. Alors que le juge pénal peut également statuer sur les demandes civiles accessoires à l'action publique, le mécanisme envisagé dans le projet de loi sous examen voit intervenir deux juges qui devront être saisis successivement : le juge administratif compétent pour statuer sur le recours contre une décision de sanction et le juge civil saisi d'une action particulière en dommages et intérêts.

Le projet de loi sous examen, contrairement au texte de référence belge, ne contient aucune disposition sur le problème des auteurs d'une infraction qui sont mineurs au moment des faits. Lorsque les faits qui sont reprochés à un mineur relèvent du droit pénal, le dispositif légal luxembourgeois, en particulier la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, prévoit les procédures à suivre. Le parquet assume, dans ce cadre, à côté du juge de la jeunesse, une fonction essentielle. Quel sera le régime appliqué si des faits sanctionnés par une amende administrative sont commis par des mineurs ? La loi en projet n'exclut pas formellement les mineurs. Le dispositif prévu se heurte toutefois à la loi sur la protection de la jeunesse. En effet, l'exécution d'une amende administrative à l'égard d'un mineur est impossible. Mettre la responsabilité sur les personnes investies de l'autorité parentale ou de la garde ne constitue pas une solution envisageable, étant donné qu'ils ne sont que civilement responsables des actes des mineurs. Le système prévu, bien que relevant du droit administratif, revêt une nature répressive et ne saurait dès lors échapper au dispositif prévu par la loi sur la protection de la jeunesse. Or, le Conseil d'État ne voit pas comment ce dispositif peut s'appliquer, étant donné que les autorités judiciaires sont exclues de la procédure. Dans la lignée de ce qu'il avait fait dans son avis du 3 juillet 2008 sur le projet de loi n° 5710 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics, le Conseil d'État

doit émettre une opposition formelle tenant à l'absence de réserve formelle de l'application de la loi sur la protection de la jeunesse. Il rappelle que l'article 8-1 de la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics prévoit expressément que les dispositions répressives s'appliquent sans préjudice des dispositions de la loi sur la protection de la jeunesse. Il est vrai que cette exclusion des mineurs est de nature à affecter considérablement la portée du dispositif envisagé, ce qui constitue une raison supplémentaire pour ne pas engager la voie d'une sanction des incivilités par un régime d'amendes administratives.

La loi belge du 24 juin 2013, précitée, a fait l'objet d'un recours devant la cour constitutionnelle belge. Dans l'arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, le juge constitutionnel belge a rejeté le recours sous réserve de certaines interprétations des textes ayant trait à la protection des données, au statut du fonctionnaire sanctionnateur, à la coopération avec le ministère public, à la question de la récidive, aux sanctions prononcées à l'égard des mineurs et à la sanction de l'interdiction temporaire de lieux. Ainsi qu'il a déjà été relevé ci-dessus, la loi en projet reste en retrait par rapport à la loi belge sur une série de points critiqués dans ce recours.

À part la question de l'application de la loi sur la protection de la jeunesse aucune des critiques soulevées dans les considérations qui précèdent n'est de nature à fonder une opposition formelle de principe à l'égard de la loi en projet. Dans un souci tant d'efficacité que de cohérence du système répressif luxembourgeois, le Conseil d'État voudrait toutefois suggérer aux auteurs du projet de loi de renoncer à s'engager dans la voie d'un système d'amendes administratives communales dont la mise en œuvre s'articule mal avec le dispositif pénal existant et risque d'être source de difficultés dans la pratique. Le Conseil d'État comprend et partage les observations critiques formulées dans les avis des juridictions et parquets de l'ordre judiciaire et des juridictions de l'ordre administratif.

Dans le projet de loi n° 7111 modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés, les auteurs retiennent le mécanisme français d'une sanction par amende forfaitaire sous la responsabilité du procureur. Le Conseil d'État, tout en proposant certaines modifications dans l'organisation de ce régime de sanctions, a marqué son accord avec la consécration en droit luxembourgeois de ce mécanisme de sanction d'infractions mineures. Dans son avis du 27 juin 2017 sur le projet de loi n° 7111, le Conseil d'État a attiré l'attention du Gouvernement sur l'option d'étendre ce régime nouveau de sanctions à d'autres matières, telles les infractions aux règlements communaux. Cette solution aurait l'avantage de maintenir l'unicité et la cohérence du mécanisme de répression, de ne pas doubler le système de sanctions pénales par un régime de sanctions administratives avec tous les problèmes de cohérence et tout le potentiel de conflits que cela peut générer, et de garder l'ensemble du système dans les compétences des autorités judiciaires. On pourrait ainsi faire l'économie de la création d'un fonctionnaire sanctionnateur, institution inédite en droit luxembourgeois. Le recours serait porté devant le juge de police, ce qui répondrait aux inquiétudes soulevées par les juridictions administratives dans leur avis concernant le projet de loi n° 7124 instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales. Les communes pourraient interdire certains comportements, considérés comme des incivilités dans les règlements généraux de police pris par les communes, sanctionnés par des peines de police traditionnelles. D'autres infractions pourraient être insérées dans le Code pénal comme contraventions. En termes de cohérence, mais aussi d'efficacité, cette solution est à préférer à celle envisagée par les auteurs du projet de loi sous examen.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} détermine la procédure pour établir les infractions sanctionnées. La compétence à cet effet revient au conseil communal. Peuvent uniquement être retenus les faits visés à l'article 20 de la loi en projet. La formule utilisée est d'ailleurs erronée en ce que le conseil communal n'établit pas les infractions prévues à l'article 20, mais érige en infraction les faits prévus à l'article 20.

Le renvoi à une liste de faits susceptibles d'être sanctionnés, prévue à l'article 20 de la loi sous examen, vise à répondre à une critique du Conseil d'État formulée dans son avis du 19 janvier 2010

quant au nécessaire respect de la légalité des incriminations³. Le Conseil d'État avait toutefois également mis en lumière, dans cet avis, la question de l'égalité des citoyens devant la loi pénale en relevant qu'« un catalogue national d'infractions qui ne vaut pas, de par la loi, sur tout le territoire national, mais constitue tout au plus une liste de références dans laquelle les communes pourront opérer des choix ». Cette question est liée à celle d'une pluralité de droits pénaux communaux déjà évoquée dans les considérations générales. Le Conseil d'État note encore que l'acte communal sera celui d'un règlement de police générale. Or, déjà sous l'égide de la législation actuelle, les communes disposent du droit d'adopter le règlement dès lors qu'est en cause l'ordre public matériel local. Dans la pratique, le mécanisme envisagé aboutira à une pluralité de régimes. Les actes visés par les règlements de police générale existants continueront à être sanctionnés par des peines de police comme contraventions au sens du Code pénal. Le Conseil d'État reviendra sur la question du sort à réserver à ces règlements à l'expiration du délai transitoire de deux ans, dans le cadre de l'examen de l'article 27. La liste prévue à l'article 20 constituant une faculté entre les mains des conseils communaux, ces derniers auront le choix d'adopter de nouveaux règlements en fonction de leurs besoins respectifs.

La limite à l'établissement de ces infractions réside dans l'existence, au niveau national, d'un mécanisme de sanction, qu'il soit de nature pénale ou de nature administrative, pour les mêmes faits. La réserve d'un régime de sanctions pénales ou administratives déjà existant au niveau national est difficile à comprendre. En effet, si les faits visés à l'article 20 sont, d'ores et déjà, sanctionnés au niveau national, non seulement l'inscription sur la liste ne donne pas de sens, mais les autorités communales sont privées de toute compétence en la matière, étant donné que l'État a choisi d'intervenir contre ces faits par des mesures valant sur l'ensemble du territoire. En effet, du moment que le législateur a réglementé une matière de façon si détaillée qu'il ne reste plus de place pour l'intervention du pouvoir réglementaire communal, la matière en question échappe à celui-ci⁴.

La détermination des faits répréhensibles dans la liste de l'article 20 pose encore la question du droit des communes de fixer des infractions dans des termes qui s'écartent de ceux utilisés dans cette disposition. Comment apprécier si le fait répréhensible matériel relève de l'article 20, auquel cas la commune doit l'incriminer au titre du projet de loi sous examen en respectant le libellé de cette disposition, ou s'il s'agit d'un fait matériel différent ? Le droit pénal connaît cette problématique sous les aspects de la qualification des faits et du concours idéal d'infractions.

Article 2

L'article sous examen prévoit que, pour les faits énumérés à l'article 20, le règlement de police générale peut fixer une amende administrative de 25 à 250 euros. Le Conseil État relève, d'abord, une contradiction entre l'article 2 et l'article 4. Ce dernier dispose que l'agent sanctionneur inflige une amende de 25 euros, alors que la commune peut établir une amende allant jusqu'à 250 euros. Cette contradiction est source d'insécurité juridique et le Conseil d'État formulera, sur ce point, une opposition formelle à l'endroit de l'article 4.

Si les communes ont le droit de fixer l'amende dans la fourchette de 25 à 250 euros, l'objectif d'unité poursuivi par les auteurs du projet de loi au niveau de la détermination d'un catalogue d'infractions n'est pas non plus respecté au niveau des sanctions, étant donné que chaque commune détermine le taux de la sanction dans le cadre de la fourchette établie par la loi. Se pose un problème d'application uniforme de la loi, dans la mesure où le régime répressif, quoique établi par la loi, se traduira par des sanctions variant selon les communes. Certes, le droit pénal connaît également des peines comportant un minimum et un maximum ; il appartient toutefois au juge de personnaliser la peine en fonction de l'auteur de l'infraction et des circonstances de celle-ci.

Le Conseil État attire encore l'attention des auteurs du projet de loi sur la formulation, pour le moins surprenante, de l'article 2 qui dispose que le conseil communal peut prévoir la possibilité d'infliger une amende. Or, si la commune peut disposer d'une certaine marge au niveau de la fixation du taux de l'amende en vertu de l'article sous avis, l'imposition d'une amende en tant que telle est toutefois

3 À noter que dans l'arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, la cour constitutionnelle belge a admis que « la délégation conférée aux conseils communaux pour établir des peines contre les infractions à leurs règlements ou ordonnances n'est pas incompatible avec le principe de légalité en matière pénale ». Elle a également jugé, position plus surprenante et critiquable, que « bien que les sanctions administratives communales ... puissent constituer des peines au sens des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, il ne s'agit pas pour autant de peines au sens des articles 12 et 14 de la Constitution ».

4 Voir l'article 165 du Code de la route sur le stationnement.

obligatoire en vertu de la loi. Il est dès lors erroné de formuler cette compétence sous la forme d'une double faculté.

Article 3

L'article 3 établit une seconde limite à la compétence de la commune. Alors que l'article 1^{er} vise l'existence d'infractions, pénales ou administratives, au niveau national, l'article sous examen prévoit l'hypothèse où le conseil communal a « incriminé » le fait visé à l'article 20 dans un règlement de police générale, sanctionné, selon les dispositions traditionnelles, par une peine de police. Cette disposition est également à voir en relation avec l'article 20 qui prévoit que les faits y énumérés peuvent à l'avenir seulement être sanctionnés administrativement. Même si le Conseil d'État comprend le souci d'éviter la naissance d'infractions dites mixtes, le dispositif prévu n'échappe pas aux critiques d'absence de cohérence et d'unité. Les règlements de police traditionnels survivront à l'entrée en vigueur de la loi. Ces instruments pourront continuer à être appliqués pour des faits non visés à l'article 20, ce qui requiert un exercice délicat de juxtaposition des incriminations. Dans le commentaire de l'article 27, le Conseil d'État examinera la question du sort de ces règlements à l'issue de la période transitoire de deux ans. Le système mis en place étant facultatif, un même fait, suivant les communes, soit échappera à toute sanction, soit sera sanctionné administrativement, soit continuera à être sanctionné pénalement. Le niveau de la sanction administrative pourra encore varier selon les communes.

Se pose encore la question du sort à réserver à des mesures réglementaires communales adoptées en violation des limites prévues à l'article 1^{er} et à l'article 3. En toute logique, l'autorité de tutelle devrait les annuler. Le juge pénal, saisi d'une action publique pour contravention à un tel règlement communal de police, va soulever d'office l'illégalité du règlement au titre de l'article 95 de la Constitution.

Au niveau de la formulation, le Conseil d'État s'interroge encore sur les termes « le conseil communal ... peut prévoir » ; en effet, si le conseil communal peut opter pour un régime de sanctions administratives, ce n'est pas lui qui prévoit la sanction pénale administrative, celle-ci étant déterminée par la loi.

Article 4

L'article 4 constitue une disposition clé du projet sous examen. Il prévoit l'institution du fonctionnaire sanctionnateur appelé à adopter la décision imposant une sanction administrative.

Le paragraphe 1^{er} détermine le statut de ce fonctionnaire, repris, il est vrai, du droit belge. Ce statut est hybride. D'un côté, le fonctionnaire est désigné par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. D'un autre côté, il est investi d'un statut d'indépendance. Or, le propre du statut du fonctionnaire est d'agir dans le cadre d'une soumission hiérarchique par rapport au Gouvernement. Le Conseil d'État s'interroge sur la garantie de l'indépendance fonctionnelle dont est investi le fonctionnaire sanctionnateur, d'autant plus qu'il est désigné pour une période limitée, même si la durée de sept ans, de surcroît renouvelable, prévue par les auteurs du projet de loi est assez longue. Le Conseil d'État s'interroge encore sur l'emploi du verbe « désigner » pour conférer à un fonctionnaire de l'État les fonctions de fonctionnaire sanctionnateur. Comme il s'agit de pourvoir à une fonction qui sera créée par la loi, le Conseil d'État est d'avis qu'il ne s'agit pas d'une simple désignation, mais d'une nomination. Ou est-ce que les auteurs entendent conférer au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions le pouvoir de désigner un fonctionnaire qui sera ensuite nommé par une autre autorité, par exemple, le Grand-Duc ?

Le paragraphe 2 fixe les qualifications que doit remplir le fonctionnaire pour être appelé aux fonctions prévues.

Le paragraphe 3 porte sur le pouvoir décisionnel du fonctionnaire sanctionnateur. Le texte retient qu'il a le droit d'« acquitter » l'auteur du fait. Ce terme, propre au procès pénal, est à proscrire, étant donné que ce fonctionnaire ne revêt pas la qualité d'un juge. En quoi consisterait d'ailleurs une décision d'acquiescement ? Le fonctionnaire sanctionnateur constatera-t-il que les faits ne sont pas établis ou ne sont pas imputables à la personne désignée ? Le régime envisagé et le recours au concept d'« acquitte » constituent une illustration de la philosophie du projet de loi sous examen dans laquelle le fonctionnaire sanctionnateur assume un rôle qui participe à la fois de celui du procureur et de celui d'un juge de première instance, le recours devant le juge administratif apparaissant comme une procédure d'appel.

Se pose ensuite, dans ce contexte, la question de l'opportunité pour le fonctionnaire sanctionnateur d'agir, ou, pour être techniquement plus précis, d'user son droit de classer un dossier et de renoncer à infliger une amende. Le Conseil d'État reviendra sur cette question à l'occasion de l'examen de l'article 8.

Ainsi que le Conseil d'État l'a déjà relevé, le texte prévu au paragraphe 3 de l'article sous examen, qui prévoit l'imposition d'une amende de 25 euros, est en contradiction avec l'article 2 qui fixe une fourchette de 25 à 250 euros. Le Conseil d'État s'oppose formellement au dispositif sous examen pour incohérence des textes, source d'insécurité juridique.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la formulation du paragraphe 3 qui prévoit l'intervention d'une décision du fonctionnaire sanctionnateur à défaut de paiement immédiat. Or, d'après l'article 7, le constat est uniquement envoyé au fonctionnaire sanctionnateur s'il n'y a pas eu paiement immédiat. En d'autres termes, en cas de paiement immédiat, ce fonctionnaire ne sera même pas informé. Il prendra uniquement une décision sur les constats qui lui sont transmis. L'incidente « à défaut de paiement immédiat » est à omettre, étant donné qu'elle est dépourvue de logique.

Article 5

L'article sous examen détermine les agents compétents pour constater les infractions sanctionnées par des amendes administratives.

Le paragraphe 1^{er} vise les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres et les agents municipaux. En ce qui concerne cette dernière catégorie, le Conseil d'État estime qu'une référence aux dispositions pertinentes de la loi communale serait indiquée, d'autant plus que le paragraphe 2 de l'article sous examen renvoie, expressément, à l'article 99 de cette loi pour l'exercice des compétences couvrant plusieurs communes limitrophes. Le texte sous examen est inspiré de l'article 20 de la loi belge du 24 juin 2013 sauf que les auteurs ont ajouté la précision que le constat doit se faire par écrit et que les agents à l'origine du constat doivent en être les témoins directs. Le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi ont, à juste titre, omis d'utiliser le concept de « procès-verbal », propre au droit pénal. Se pose toutefois la question du contenu, de la nature juridique et de la force probante du constat, qui, s'il est à l'origine d'une décision de sanction, pourra être contesté devant le juge administratif. Dans le commentaire de l'article, les auteurs du projet de loi renvoient à des formules préimprimées qui devraient « servir de repères » aux agents.

Le constat doit être limité aux faits dont les agents ont été les témoins directs, ce qui exclut l'établissement d'un constat dans l'hypothèse d'une dénonciation par un tiers. Se pose encore la question du constat des faits alors que l'auteur est resté inconnu. Quelle serait l'utilité d'un constat « auteur inconnu » ? Dans le cadre des procès-verbaux, il s'agit d'une formule consacrée et le procureur d'État sera toujours en mesure de faire procéder à des mesures d'enquête et de rattacher des procès-verbaux « auteur inconnu » à des personnes précises si leur identité est découverte à l'occasion d'un autre fait pénal. L'absence de pouvoirs d'enquête dans le chef de l'agent qui constate l'infraction constitue une des faiblesses majeures du système envisagé. Le Conseil d'État comprend qu'on ne saurait conférer à ces agents des compétences qui sont réservées aux enquêteurs en matière pénale. La nécessité de ce type d'enquête, notamment dans l'hypothèse d'une répétition d'infractions pouvant être rattachées à un même auteur, devrait toutefois constituer un argument décisif pour laisser la matière visée dans le champ du droit pénal et dans la compétence des procureurs d'État. Le Conseil d'État ajoute que même les agents de la Police grand-ducale devront se limiter à un constat dans le cadre des infractions visées par la loi en projet.

Le Conseil d'État note que l'instrument du constat s'ajoute à celui du procès-verbal traditionnel auquel les mêmes agents devront avoir recours dans l'hypothèse où les faits sont susceptibles de sanctions pénales. Le recours, tantôt à l'un, tantôt à l'autre de ces deux instruments risque d'être source de difficultés dans la pratique.

Le paragraphe 2 entend régler la situation des agents municipaux appelés, au titre de l'article 99 de la loi communale, à exercer leurs attributions dans des communes limitrophes. Le Conseil d'État considère qu'il serait préférable d'insérer le dispositif à l'article 99 de la loi communale, article qui est modifié par l'article 23 du projet de loi sous examen.

Article 6

L'article sous examen investit les personnes visées à l'article 5 du droit de « contrôler l'identité du contrevenant » et de « se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité ».

Le Conseil d'État approuve le choix des auteurs du projet de loi de ne pas doter les agents concernés du droit d'utiliser des moyens de contrainte physique en cas de refus du contrevenant de décliner son identité ou de présenter un titre d'identité. Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros. Ce dispositif est repris de l'article 8 de la loi modifiée du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics. Comme dans la loi précitée du 19 juin 2009, il s'agit d'une amende de nature pénale, le constat de cette infraction requiert l'intervention d'un agent ou officier de police judiciaire. Au vu du nouvel article 15-*bis* que l'article 22 de la loi en projet vise à insérer dans le Code de procédure pénale, les agents communaux ne pourront pas faire valoir leur qualité d'officier de police judiciaire pour dresser des procès-verbaux, étant donné qu'il ne s'agit pas de contraventions aux règlements de police générale de la commune ou de délits et contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales.

Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale seront investis du droit de contrôler l'identité en recourant le cas échéant à la force, au titre de la police administrative, si la loi portant réforme de la Police (doc. parl. n° 7045) entre en vigueur avant la loi en projet sous examen. Se pose la question de savoir si cette compétence peut s'appliquer dans le cadre de la constatation des infractions prévues par le projet de loi sous examen. Le projet de loi mériterait d'être clarifié sur ce point.

Au regard du dispositif clair de l'article 5, paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État considère qu'il est superflu de rappeler la limite relative au constat des infractions « dont ils sont les témoins directs et dans le cadre strict des compétences qui leur sont attribuées ».

Article 7

L'article 7 constitue une disposition procédurale qui détermine le délai dans lequel le constat est à envoyer par l'agent, visé à l'article 5, au fonctionnaire sanctionnateur. Le texte se réfère, expressément, à l'hypothèse du défaut de paiement immédiat visé à l'article 14. Aussi le Conseil d'État propose-t-il de réagencer les articles et d'insérer la disposition sous examen à la suite de l'actuel article 17.

Le Conseil d'État note encore que le délai de quinze jours pour l'envoi du constat est à mettre en rapport avec le délai de huit jours prévu à l'article 15, paragraphe 2, pendant lequel le contrevenant peut procéder au paiement de l'avertissement taxé. Le texte sous examen omet toute référence à la procédure de transmission de ces constats ou encore sur le sort qui est réservé à des constats qui parviendraient au fonctionnaire sanctionnateur après l'expiration de ce délai.

Article 8

L'article 8 détermine les compétences du fonctionnaire sanctionnateur.

D'après le paragraphe 1^{er}, celui-ci a accès aux données pertinentes du registre national des personnes physiques. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec cette disposition.

Le paragraphe 2 détermine le contenu de la lettre recommandée que le fonctionnaire adresse au contrevenant. La formule introductive, selon laquelle le fonctionnaire peut décider d'entamer la procédure, peut être interprétée en ce sens qu'il pourrait décider de ne pas donner suite à un constat. Cette disposition pose le problème de l'appréciation de l'opportunité des poursuites par le fonctionnaire sanctionnateur. L'opportunité des poursuites est reconnue au procureur d'État. Se pose encore la question de savoir quelle forme prendrait une telle décision de classement et quels droits seraient reconnus aux tiers intéressés – qu'il s'agisse de la victime ou de la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été commise –, de contester une telle décision de classement. Le Conseil d'État rappelle que, dans la procédure pénale, l'opportunité des poursuites du procureur est limitée par le droit des victimes d'être informées sur le classement d'une plainte et d'introduire un recours contre une telle décision de classement, ainsi que par le droit de saisir le juge par une citation directe. Dans ces conditions, le Conseil d'État suggère une formulation qui écarte l'existence d'une opportunité de poursuite dans son chef. Le texte serait, partant, libellé comme suit :

« Le fonctionnaire sanctionnateur communique ... ».

Le point 2° du paragraphe 2 instaure une procédure permettant au contrevenant de présenter ses moyens de défense devant le fonctionnaire sanctionnateur. Le Conseil d'État rappelle que la décision de sanction relève de la procédure administrative non contentieuse. Les dispositions d'une loi spéciale, comme celles en projet, peuvent prévoir des procédures spéciales relatives aux droits de l'administré à condition de ne pas rester en retrait par rapport au droit commun en la matière, à savoir la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et le règlement grand-ducal

du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes. Le paragraphe 2 prévoit l'envoi d'une lettre recommandée. Or, dans un souci de simplification et d'accélération des procédures, l'article 400 du Code de procédure pénale,⁵ autorise la notification de l'ordonnance pénale également par la voie électronique sécurisée.

Le paragraphe 2 donne au contrevenant le droit d'exposer ses moyens de défense par lettre recommandée et de demander d'être entendu oralement. Au regard des règles de la procédure administrative non contentieuse, le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de la procédure orale. Celle-ci se justifie uniquement dans l'hypothèse où le contrevenant est dans l'impossibilité de présenter ses moyens de défense par écrit. Se pose, par contre, une autre question que les auteurs n'ont pas envisagée et qui a trait à la langue dans laquelle le contrevenant est informé et peut présenter ses moyens de défense. Étant donné que le régime de sanction revêt une nature pénale se pose la question de savoir dans quelle mesure les garanties reconnues, dans la procédure pénale, aux prévenus, notamment en matière de langues, par la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale, ne devraient pas être respectées.

Au niveau de l'articulation du texte, le Conseil d'État est d'avis que le point 2° du paragraphe 2 revêt une importance telle, qu'il devrait faire l'objet d'une disposition particulière et ne pas être intégré dans la liste des informations à adresser au contrevenant. La disposition visée pourrait utilement être combinée avec le paragraphe 3 et faire l'objet d'un article à part sur les droits de défense du contrevenant. Le paragraphe 3 pose encore le problème de la décision à adopter si le contrevenant, bien qu'invité à une date fixe, omet de se présenter ou sollicite une remise.

Article 9

L'article 9 prévoit, au paragraphe 1^{er}, une décision motivée. Le Conseil d'État rappelle que l'obligation de motivation vaut de toute façon en vertu des règles de la procédure administrative non contentieuse⁶. Le fonctionnaire sanctionnateur devra établir la réalité de l'infraction et l'imputabilité à la personne sanctionnée. La cour constitutionnelle belge a exigé, dans son arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 que « la décision infligeant la sanction administrative doit contenir un exposé suffisant des motifs qui la fondent, de façon à ce que les justiciables puissent apprécier s'il y a lieu d'exercer les voies de recours dont ils disposent ». La disposition impose un délai de quatre mois pour l'adoption de la décision de sanction, qui court à partir de l'information du contrevenant selon la procédure de l'article 8. L'application de ce délai soulève des difficultés étant donné que le texte se réfère à deux points de départ, la date du constat écrit et celle à laquelle le contrevenant est informé. S'ajoute à cela que, d'après l'article 7, en cas de non-paiement immédiat un délai supplémentaire de quinze jours peut s'écouler pour la transmission du constat au fonctionnaire sanctionnateur. Pour des considérations d'ordre pratique, le Conseil d'État propose de calculer le délai à partir de l'information du contrevenant prévue à l'article 8, paragraphe 2.

Selon le paragraphe 2, aucune décision ne pourra plus être adoptée, passé ce délai. Ce mécanisme peut s'analyser comme une sorte de prescription de l'action publique « administrative ». Le Conseil d'État marque son accord avec ce régime. Le Conseil d'État note que l'inobservation de ce délai soulève, selon les circonstances, des problèmes analogues à ceux soulevés par le « classement » du constat.

Article 10

D'après le titre de la sous-section, l'article sous examen règle la procédure de notification de la décision. Le contenu du dispositif va toutefois largement au-delà de cette question et le Conseil d'État propose une autre articulation des articles 8, 9 et 10 ; le paragraphe 1^{er} de l'article 10 introduit un délai pour adopter la décision qui s'ajoute à celui instauré à l'article 9, paragraphe 1^{er}. Le fonctionnaire sanctionnateur peut uniquement agir après l'expiration du délai fixé par l'article 8, paragraphe 2, point 2°. Le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives au calcul des délais. Le dispositif du paragraphe 2 devrait, en toute logique, figurer à la suite de l'article 9, paragraphe 1^{er}.

Le Conseil d'État note que le paragraphe 1^{er} donne une faculté au fonctionnaire sanctionnateur d'infliger une amende tant dans l'hypothèse où le contrevenant n'a pas réagi, a indiqué ne pas contester les faits ou a présenté une défense. Mise à part l'hypothèse où le fonctionnaire sanctionnateur est

⁵ Loi du 17 mai 2017 portant adaptation de plusieurs dispositions du Code de procédure pénale.

⁶ Article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1978 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes.

convaincu par les arguments de défense avancés par le contrevenant, la décision d'infliger une amende devrait être obligatoire. Le dispositif doit être reformulé.

Le dispositif introduit prévoit la possibilité que le contrevenant signifie ne pas contester les faits, hypothèse qui n'est pas expressément prévue à l'article 8, paragraphe 2, et qui devrait y figurer. Au niveau de la terminologie, le Conseil d'État note que le paragraphe 1^{er} utilise le concept de « signifier » pour viser l'information adressée par le contrevenant qu'il ne conteste pas les faits. Le terme « signification » est impropre, étant donné qu'il désigne une notification officielle d'une assignation à comparaître en justice ou d'une décision de justice qui est faite par acte d'huissier. Il y a lieu de dire que le contrevenant ne conteste pas les faits. Le paragraphe 2 reprend le concept de notification pour la décision de sanction.

Le paragraphe 2 concerne la notification proprement dite de la décision. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations précédentes relatives à l'article 400 du Code de procédure pénale.

La décision de sanction, en tant qu'acte administratif, a force de chose décidée et est, à cet égard, obligatoire. La procédure d'exécution forcée est réglée à l'article 13. Il est évident que si un recours juridictionnel est exercé en fonction de la décision judiciaire intervenue, le paragraphe 3 est dès lors superflu.

Article 11

L'article sous examen prévoit la transmission d'une copie de la décision de sanction à la commune concernée. Une information de la commune quant à une décision de non-poursuite ou de « prescription » n'est pas prévue. Alors que l'article 19 dit expressément que le fonctionnaire sanctionnateur tient un fichier des sanctions administratives, l'établissement d'un tel fichier au niveau de chaque commune n'est pas réglé dans la loi. Au-delà de la question d'un fichier communal pour les décisions prononcées se pose la question du traitement des données relatives aux constats des infractions opérés par les agents municipaux. Cette question est à son tour liée à celle d'une information de tels constats opérés, sur le territoire de la commune concernée, par la Police grand-ducale et d'une conservation éventuelle de ces données. Se pose également la question d'une information des communes quant aux décisions prises par le juge administratif à la suite d'un recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur.

Article 12

L'article 12 prévoit le recours en réformation devant le tribunal administratif contre les décisions prises par le fonctionnaire sanctionnateur. Ce recours est organisé par la loi en projet n° 7124 instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

Ce recours ne comporte pas un double degré de juridiction. L'article 2 du 7e protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit que le droit au double degré de juridiction peut faire l'objet d'exceptions pour les infractions mineures. Au regard du faible taux de l'amende susceptible d'être prononcée, le Conseil d'État peut admettre l'exclusion du double degré de juridiction. Le Conseil d'État tient toutefois à attirer l'attention des auteurs de la loi en projet sur la différence de régime par rapport aux procédures pénales pour contraventions aux règlements communaux qui comportent un double degré de juridiction. À noter que le système applicable en Belgique est identique, même si la cour constitutionnelle belge prend soin de mentionner la possibilité de former un pourvoi en cassation, recours inexistant en droit administratif luxembourgeois.

Article 13

La disposition sous examen porte sur le recouvrement des amendes administratives. Ce recouvrement se fait par la voie administrative, selon les dispositions réglant le recouvrement des impôts et taxes communaux. La perception se fait au profit de la commune où l'infraction a été constatée.

Le recouvrement des impôts et taxes communaux est réglé aux articles 148 à 160 de la loi communale.

Le recouvrement des impôts et taxes présuppose l'existence d'un titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale. Est-ce que cet article est également applicable par analogie, bien qu'il ne figure pas parmi les dispositions de la loi communale traitant spécifiquement du recouvrement des impôts et taxes ? Est-ce que, en matière de recouvrement des amendes administratives, il appartient au collège échevinal d'établir, et au bourgmestre et au secrétaire de décerner, le titre de recette conformément

ment à l'article 135, ou est-ce que la décision du fonctionnaire sanctionnateur, qui est transmise à la commune conformément à l'article 11 de la loi en projet, vaut titre de recette au sens de l'article 135 précité ? Des précisions s'imposent.

D'après l'article 12 de la loi en projet, les décisions du fonctionnaire sanctionnateur sont susceptibles de recours devant le tribunal administratif. En présence de ce recours, le Conseil d'État estime qu'il n'est pas indiqué d'envisager l'application de l'article 153 de la loi communale selon lequel « les contestations en matière d'impositions communales sont vidées, conformément à l'article 8 de l'arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944 sur les impôts, taxes, cotisations et droits ».

Ensuite, d'après l'article 18 de la loi en projet, « les amendes administratives se prescrivent par deux ans à compter de la date à laquelle elles doivent être payées ». L'article 154 de la loi communale prévoit que « le recouvrement par voie judiciaire ou administrative des recettes visées à l'article 148 [les impôts et taxes communaux perçus directement par la commune] se prescrit par cinq ans », ce délai commençant à courir « à partir du 1^{er} janvier qui suit la date de l'établissement du premier avertissement ». L'article 18 de la loi en projet et l'article 154 de la loi communale ne se trouvent pas en phase. Comme il est de principe que la loi spéciale déroge à la loi générale, l'application de l'article 154 doit être écartée en matière de recouvrement des amendes.

Il s'ensuit des considérations qui précèdent que l'application par analogie au recouvrement des amendes administratives, des règles inscrites à la loi communale pour le recouvrement des impôts et taxes communaux, nécessite un exercice d'interprétation pouvant mener à des résultats divergents, ce qui est incompatible avec les exigences de la sécurité juridique. Le Conseil d'État préconise de préciser la procédure de recouvrement des amendes administratives dans la loi en projet.

Le Conseil d'État est par ailleurs à s'interroger sur la possibilité qu'ont les autorités communales de poursuivre à l'étranger, à l'encontre d'un contrevenant non résident, le recouvrement d'une amende administrative de faible envergure, par la voie administrative, étant donné que le receveur n'y dispose pas *ipso iure* d'un pouvoir de contrainte.

L'application, en vue du recouvrement à l'étranger des amendes administratives communales, de la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires se heurte à des problèmes. L'article 1^{er} de la décision-cadre englobe les décisions infligeant une sanction pécuniaire rendues par « une autorité de l'État d'émission autre qu'une juridiction en raison d'actes punissables au regard du droit national de l'État d'émission en ce qu'ils constituent des infractions aux règles de droit, pour autant que l'intéressé ait eu la possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale ». C'est seulement dans une interprétation très large, qu'on peut admettre que les décisions infligeant des amendes administratives communales peuvent être visées. La condition que le recours doit se faire devant une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale vise les juges qui, outre d'autres attributions, sont également compétents en matière pénale. Le Conseil d'État a du mal à admettre que le juge administratif luxembourgeois soit visé. Enfin, l'article 7 de la décision-cadre exclut, au paragraphe, lettre h), les sanctions inférieures à 70 euros, seuil supérieur au minimum prévu pour les sanctions administratives communales. S'ajoute à cela que la loi du 23 février 2010 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, transposant la décision-cadre précitée en droit luxembourgeois, est toutefois formulée dans une logique de pur droit pénal et confère au procureur général d'État la compétence de transmettre les décisions luxembourgeoises aux autorités compétentes des autres États membres. Les autorités administratives devraient donc passer par le procureur général d'État aux fins de déclencher une procédure d'exécution à l'étranger. Or, aucune procédure à cet effet n'est prévue. Le recours au règlement (CE) n° 1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer est exclu, étant donné que ce dispositif ne s'applique qu'à la matière civile et commerciale.

Le recouvrement des amendes à l'étranger n'est pas assuré ce qui aboutit à une application différente du système selon la résidence du contrevenant.

Article 14

Le paragraphe 1^{er} de l'article 14 prévoit l'hypothèse d'un paiement immédiat de l'amende administrative par le contrevenant. Le Conseil d'État considère qu'il s'agit en réalité d'un mécanisme d'avertissement taxé en matière administrative et que le terme de « paiement immédiat de l'amende administrative » n'est pas approprié, alors qu'il n'y a amende administrative qu'en cas de décision prise par le fonctionnaire sanctionnateur. Le paragraphe 1^{er} soumet encore le paiement immédiat à

l'accord du contrevenant. Le Conseil d'État a du mal à saisir la portée de cette condition qui paraît évidente en cas de paiement immédiat. Le Conseil d'État propose aux auteurs de s'inspirer, pour la rédaction de cette disposition, de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Le paragraphe 2 exige une information du contrevenant quant à ses droits. Le Conseil d'État s'interroge sur cette obligation d'information qui vise justement les procédures à suivre en cas de non-paiement immédiat. L'article 15 de la loi précitée du 14 février 1955, n'impose pas une telle information. En ce qui concerne la formulation, le renvoi devrait se faire à la procédure prévue aux articles 8, 9, 10 et 12, plutôt qu'aux droits y énoncés, étant donné que ces dispositions ne sont pas formulées dans la logique de la consécration de droits. Cette information peut se faire oralement, ce qui devrait être la règle en cas de paiement immédiat. Le Conseil d'État s'interroge si les garanties reconnues, dans la procédure pénale, aux prévenus, notamment en matière de langues, par la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale, ne devaient pas être respectées et renvoie à ses considérations à l'endroit de l'article 8. Il soulève également la question de l'application pratique de ce dispositif. Le texte prévoit encore une information par écrit comportant la remise d'une copie du constat au contrevenant. Normalement, le constat est communiqué par l'agent au fonctionnaire sanctionnateur. Comment un tel constat complété par des informations sur les droits du contrevenant peut-il être transmis immédiatement au contrevenant qui doit, au préalable, avoir marqué sa volonté de payer immédiatement ?

Article 15

La disposition sous examen limite, au paragraphe 1^{er}, le montant du paiement à 25 euros. Il s'agit du même montant que celui de l'amende prononcée par le fonctionnaire sanctionnateur. Les seules charges supplémentaires que risque d'encourir le contrevenant qui ne paie pas immédiatement se rapportent aux frais administratifs de 15 euros prévus à l'article 4, paragraphe 3.

Le paragraphe 2 accorde au contrevenant un délai de huit jours dans l'hypothèse où il n'est pas matériellement en mesure de procéder au paiement immédiat. Se pose la question de savoir si ce délai est de droit ou si le contrevenant doit établir ou faire valoir avec une certaine crédibilité qu'il n'est pas en mesure de payer.

Article 16

La disposition sous examen organise, aux paragraphes 1^{er} et 2, le paiement de cet avertissement taxé. Si l'agent qui a constaté l'infraction relève de la commune, le paiement peut se faire soit auprès de lui moyennant paiement électronique, soit à la recette communale, en espèces, par paiement électronique ou par virement. Si le constat a été opéré par un agent de la Police grand-ducale, le paiement doit s'effectuer exclusivement à la recette communale. Cette divergence de régime est expliquée par la volonté d'éviter des flux financiers compliqués entre l'État et les communes.

L'articulation entre le mécanisme de constat des infractions opéré par les agents visés à l'article 5 et le paiement à la recette communale met, une nouvelle fois, en lumière la question de la transmission des données relatives aux constats à la commune.

Le paiement d'un avertissement taxé pose encore la question du titre de recette. L'encaissement à effectuer par le receveur communal suppose, en effet, l'existence d'un titre de recette. Il est admis que le receveur encaisse provisoirement des fonds pour lesquels il ne dispose pas d'un titre de recette. Il s'agit toutefois d'une recette provisoire qui nécessite la production d'un titre de recette pour être imputée définitivement comme recette sur les comptes de la commune. La question du titre de recette se pose donc dans tous les cas de figure de l'encaissement d'un avertissement taxé relatif à une sanction administrative communale. Le Conseil d'État renvoie aux observations déjà formulées à l'endroit de l'article 13. D'après l'article 135 de la loi communale, le titre de recette est établi par le collège des bourgmestre et échevins. Est-ce que les titres de recette relatifs aux avertissements taxés suivent le régime de droit commun ? En cas de réponse affirmative, de quelles informations le collège échevinal dispose-t-il pour décerner ces titres ? Ici ressurgit la question du flux des données entre les agents décernant les avertissements taxés et l'administration communale. En cas de réponse négative, la loi en projet doit prévoir un régime spécial.

La question du titre de recette et celle du flux des informations se posent encore, en d'autres termes, par rapport aux décisions du fonctionnaire sanctionnateur et par rapport aux décisions judiciaires confirmant, annulant ou réformant une telle décision.

De manière générale, à propos des titres de recette, il convient de noter qu'à l'heure actuelle le receveur communal perçoit les recettes en vertu d'un titre de recette établi par le collège des bourgmestre et échevins. La seule exception à cette règle résulte de l'article 137 de la loi communale qui vise le cas où le collège refuse ou omet d'établir un titre pour une recette due, auquel cas c'est le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions qui peut ordonner le recouvrement de la recette en question, la décision ministérielle valant titre de recette.

Finalement, le Conseil État s'interroge encore sur la portée du paragraphe 3 qui renvoie à un règlement grand-ducal pour organiser les « modalités supplémentaires » du paiement immédiat. Il ignore par rapport à quelles autres modalités, celles-ci sont supplémentaires. S'il s'agit, comme le commentaire de l'article le laisse entendre, de fixer des questions de détail telles que la définition de formulaires ou de la liste des documents à délivrer au contrevenant, le Conseil d'État demande, afin d'éviter toute difficulté à propos de la base légale du règlement grand-ducal à adopter, d'inscrire ces précisions dans la loi.

Article 17

Le paiement immédiat, comme le règlement de l'avertissement taxé, constitue une sorte de transaction qui interdit des poursuites ultérieures. Le concept d'« extinction des poursuites » utilisé dans la disposition sous examen, même s'il est techniquement inapproprié s'agissant d'une notion de la procédure pénale, souligne la proximité du régime envisagé avec la matière pénale et conforte le Conseil d'État dans ses interrogations quant à l'instauration de ce mécanisme particulier de sanctions administratives. S'il est nécessaire de maintenir ce régime, ne serait-il pas plus judicieux de retenir que, en cas de paiement immédiat, le constat n'est pas transmis au fonctionnaire sanctionnateur ?

Article 18

D'après le dispositif sous examen, la perception des amendes administratives est soumise à une prescription de deux ans. Cette disposition est à voir en rapport direct avec l'article 13, paragraphe 2, qui porte sur le recouvrement des amendes. Le Conseil d'État réitère sa recommandation quant à une articulation plus claire et plus cohérente des dispositions sous examen. Le Conseil État rappelle que la prescription de droit commun en matière communale est, en vertu de l'article 154 de la loi communale, de cinq ans. Il comprend toutefois que les auteurs ont entendu suivre le régime prévu à l'article 639 du Code de procédure pénale pour la prescription des peines portées par les jugements rendus pour contraventions de police, ce qui souligne, une nouvelle fois, la proximité des deux régimes de sanction. Plutôt que de viser, comme point de départ du délai, la date à laquelle les amendes doivent être payées, le Conseil d'État propose de retenir la date à laquelle la décision a été portée à la connaissance du contrevenant ou de son représentant au sens de l'article 9. À noter qu'en matière pénale le délai d'appel est suspensif, ce qui pose la question du report du point de départ du délai en cas de recours devant le juge administratif, sachant qu'une décision administrative est immédiatement exécutoire et qu'une suspension doit être demandée par la voie du référé. Au regard des incertitudes relatives à la détermination du point de départ du délai, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'oppose de manière formelle au texte sous examen.

Article 19

L'article 19 organise le traitement des données relatives aux sanctions administratives par le fonctionnaire sanctionnateur.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État note que le champ d'application est déterminé par référence aux poursuites qui ne sont pas éteintes. Même s'il comprend la philosophie sous-jacente à cette formulation, en ce sens que le fichier prévu ne porte pas sur le constat d'infractions ayant donné lieu à paiement immédiat au sens de l'article 17, il considère que la formulation n'est pas appropriée. Il n'existe pas de sanctions dont les poursuites sont éteintes ou ne le sont pas ; il n'y a qu'un fichier des décisions de sanction qui ont été adoptées. Si, comme le comprend le Conseil d'État, il n'y a pas de communication du constat au fonctionnaire sanctionnateur en cas de paiement immédiat, la formulation retenue par les auteurs du projet de loi est d'ailleurs dépourvue de toute signification. Se pose toutefois la question du contenu de ce fichier. Est-il limité aux décisions de sanctions proprement dites ou englobe-t-il l'ensemble des constats transmis par les agents visés à l'article 5 ?

À lire le paragraphe 2, les traitements des données concernant les affaires classées et les constats d'infractions ayant donné lieu à un paiement immédiat ne seraient pas compris dans le fichier, ce qui est toutefois difficile à envisager.

Le paragraphe 3 renvoie à un règlement grand-ducal pour déterminer les autres conditions particulières relatives au traitement des données.

Le Conseil d'État considère que la matière est réglée à suffisance par la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel et qu'il n'est pas nécessaire de prévoir un dispositif spécial dans la loi en projet, dispositif au demeurant lacunaire. À partir du 25 mai 2018, la matière sera d'ailleurs régie par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE. En conséquence, il propose d'omettre l'article dans son intégralité.

Article 20

L'article 20 constitue une disposition clé du projet de loi sous examen. Il établit une liste de faits pour lesquels seules des sanctions administratives peuvent être prévues, à l'exclusion de sanctions pénales. Les communes sont libres d'opérer un choix dans cette liste pour les intégrer dans leurs règlements de police générale. Le Conseil d'État constate que l'article 20 énumère des faits que le conseil communal peut, en vertu de l'article 1^{er}, ériger en infractions.

Les auteurs indiquent s'être inspirés du dispositif de la loi belge précitée du 24 juin 2013. Le mécanisme prévu peut encore être compris comme une réponse aux critiques soulevées par le Conseil d'État dans son avis du 19 janvier 2010. La comparaison entre les textes belges référencés et le dispositif sous examen met toutefois en lumière certaines différences fondamentales. D'après l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi belge, « le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances ». L'article 3 de cette loi ajoute que, par dérogation à cette disposition, le conseil communal peut, en outre, prévoir dans ses règlements ou ordonnances une sanction administrative pour certaines infractions visées au code pénal et à la loi relative à la police de la circulation routière. Les auteurs du projet de loi sous examen entendent, à l'évidence, éviter la consécration d'infractions dites mixtes, susceptibles de relever d'une répression pénale est d'une répression administrative existant en droit belge. La formule selon laquelle les infractions prévues à l'article 20 peuvent uniquement être frappées de sanctions administratives est destinée à éviter l'apparition d'infractions mixtes. Comme déjà relevé, l'articulation des articles 1^{er} et 20 pose la question de savoir si et dans quelle mesure le conseil communal peut, au niveau de l'incrimination des faits, s'écarter du libellé de l'article 20. S'il retient une incrimination plus large, elle relèvera, en partie, du régime de sanctions administratives et, en partie, du régime pénal traditionnel. Par ailleurs, comme le soulignent les autorités judiciaires dans leurs avis, certains faits prévus à l'article 20 sont également visés par le Code pénal ou par des lois pénales spéciales⁷. Il n'est par ailleurs pas exclu que certains faits de la liste fassent, d'ores et déjà, l'objet de règlements de police générale adoptés par les communes et soient dès lors sanctionnés comme des contraventions au sens du Code pénal. L'exclusivité de la sanction administrative prévue dans l'article 20 implique-t-elle une caducité automatique du mécanisme répressif existant ? L'infraction mixte, même si le projet vise à l'éviter, existera également sur base de la loi en projet. L'objectif d'uniformisation du droit pénal communal à la base de l'établissement de la liste n'est, par ailleurs, pas intégralement assuré, puisque les communes peuvent opter pour l'incrimination de certains faits et, soit renoncer à l'incrimination d'autres faits, soit maintenir, du moins pendant deux ans, l'incrimination, comme contraventions au sens du droit pénal, au titre de leurs règlements de police générale existants.

Dans son avis du 19 janvier 2010, le Conseil d'État avait mis en garde contre un éclatement du droit pénal et relevé que « l'idée que les contraventions communales seraient puisées dans un catalogue national n'est pas de nature à réduire la pertinence de ces critiques, alors que ce catalogue national ne vaut pas, de par la loi, sur tout le territoire national, mais constitue tout au plus une liste de référence dans laquelle les communes pourront opérer des choix ».

La liste des faits retenus est assez disparate. La formulation est souvent déficiente ce qui accentue le problème des incriminations éventuellement divergentes par rapport au libellé de l'article 20. La liste porte tant sur des faits positifs que sur ce qu'il est convenu d'appeler des infractions par omission. Comme le relèvent les autorités judiciaires dans leur avis, la condition que l'agent soit témoin direct

⁷ Voir l'avis du procureur d'État de Luxembourg.

des faits affectera inéluctablement la répression de cette dernière catégorie de faits si l'auteur ne peut être détecté immédiatement.⁸

Il résulte des considérations qui précèdent que le dispositif prévu soulève de sérieux problèmes d'articulation avec les mécanismes existants et que l'effectivité de sa mise en application est loin d'être assurée. C'est à juste titre que les autorités judiciaires renvoient aux réflexions du procureur d'État de Diekirch, en 2010, au sujet du projet de loi n° 5916 : « la solution n'aurait-elle pas consisté à conférer ces compétences (les nouvelles compétences des agents municipaux) à la police grand-ducale suivant un schéma d'organisation qui devrait garantir un certain service au bénéfice des missions communales ? ».

Article 21

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen ajoute les agents municipaux à la liste des personnes visées à l'article 269 du Code pénal. Le Conseil État peut marquer son accord avec cette disposition.

Le paragraphe 2 porte suppression de l'article 551, point 4^o, du Code pénal qui ferait double emploi avec le nouveau point 20^o de l'article 20 de la loi en projet. Le Conseil d'État voudrait faire les considérations suivantes : La disposition sous examen s'inscrit dans la volonté des auteurs d'éviter les infractions dites mixtes. Or, comme exposé ci-dessus, d'autres dispositions du Code pénal ou de lois pénales spéciales doivent être considérées à cet égard. Par ailleurs, la suppression immédiate de l'article 551, point 4^o, du Code pénal risque de créer un régime d'impunité tant que les communes n'ont pas adopté un règlement de police générale incriminant « administrativement » le fait en cause. Les communes n'auront plus la faculté de puiser dans la liste de l'article 20, mais devront adopter un tel règlement, une fois l'incrimination au niveau national abrogée.

Article 22

L'article 22 ajoute au Code de procédure pénale un l'article 15-1bis qui confère aux agents municipaux des fonctions de police judiciaire. Cette disposition excède largement l'objet du projet de loi sous examen, dès lors que les agents municipaux ne sont pas exclusivement investis de compétences pour constater les infractions sanctionnées administrativement, mais sont assimilés aux agents et officiers de police judiciaire traditionnels dans le domaine des contraventions aux règlements de police générale, sanctionnées pénalement, et des délits et contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales. Formellement, cette disposition ne fait qu'ajouter les agents communaux aux gardes champêtres et aux gardes forestiers.

Dans les faits, le projet de loi sous examen crée une nouvelle police communale. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et aux critiques exposées dans son avis du 19 janvier 2010. L'articulation de l'intervention des différents corps de police sur le terrain sera source de difficultés. Les agents de la Police grand-ducale agiront, tantôt au titre de la loi en projet, tantôt au titre de la police judiciaire. Pourront également intervenir, dans certains domaines, les agents de l'Administration des douanes et accises investis de la qualité d'agent d'officier de police judiciaire. S'ajouteront désormais les agents municipaux qui, tantôt opéreront des constats purement administratifs au titre de la loi en projet, tantôt rédigeront des procès-verbaux à l'instar des agents de la Police grand-ducale. Des conflits de compétence et des difficultés liées à la divergence d'approche ne sont pas à éviter. S'ajoute à cela la question du droit des agents municipaux, agissant au titre de la police judiciaire, de recourir à la contrainte et la difficulté de distinguer entre leurs compétences de police judiciaire et celle de constater les infractions sanctionnées par des amendes administratives. Le Conseil d'État émet ses réserves les plus fortes par rapport à cette disposition de la loi en projet.

Le Conseil d'État relève encore que l'article 15-1bis nouveau est inséré dans le paragraphe relatif aux gardes particuliers « assermentés ». L'article 15-1 vise expressément les gardes assermentés. L'article 15-1bis en projet omet toute référence à une assermentation particulière, à l'instar de celle prévue pour les autres agents et fonctionnaires concernés. Il est encore fait référence à des critères de formation qui ne sont toutefois pas autrement précisés dans la loi en projet.

Le Conseil d'État propose de reprendre les formulations figurant dans d'autres lois qui confèrent à des fonctionnaires la qualité d'officier de police judiciaire en ajoutant le texte suivant :

⁸ Voir l'avis du procureur général d'État.

« Les agents... doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité ».

L'article 458 du Code pénal leur est applicable ».

La formulation de la disposition est encore sujette à critique sur un autre point. La formulation de l'article 15-1 est différente de celle prévue pour le nouvel article 15-1*bis*. Quelles sont les propriétés forestières et rurales protégées par les agents municipaux ?

Article 23

L'article 23 de la loi en projet a pour objet de modifier certaines dispositions de la loi communale.

Le point 1^o de l'article sous revue tend à modifier l'article 29 de la loi communale.

Le paragraphe 1^{er} de l'actuel article 29 de la loi communale en disposant que « le conseil [communal] fait les règlements communaux », reprend, quasi textuellement, l'article 107, paragraphe 3, deuxième phrase, de la Constitution.

La disposition sous revue se propose de remplacer, au paragraphe 1^{er} de l'article 29 de la loi communale, l'expression « règlements communaux » par l'expression « règlements communaux d'administration et règlements de police générale ».

Selon l'exposé des motifs, l'introduction de la différenciation entre les règlements d'administration et les règlements de police générale doit avoir pour effet d'obliger les communes à se doter d'un règlement de police générale. Le Conseil d'État estime cependant qu'une telle obligation ne ressort pas du libellé proposé.

Les règlements communaux de police générale sont pris sur base du décret du 14 décembre 1789 relatif à la Constitution des municipalités et de la loi des 16 et 24 août 1790 qui confèrent aux communes la mission de veiller au maintien de l'ordre public dans les domaines de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques, à savoir de la « police administrative générale ». Ces textes qui, certes, n'ont qu'une valeur légale, sont toutefois à considérer comme la traduction dans la loi du principe de l'autonomie communale consacré dans la Constitution et dans la Charte européenne de l'autonomie locale. Le Conseil d'État est d'avis qu'il est difficile, dans ces circonstances, de concevoir que l'État puisse imposer aux communes l'obligation de se doter d'un règlement de police au contenu prédéterminé. Imposer aux communes une obligation de moyens en matière de police générale équivaldrait à élever les compétences au niveau de l'État pour les redéleguer, avec un encadrement strict, aux communes.

À supposer qu'une obligation de se doter d'un règlement de police générale puisse être mise à charge des communes, surgirait la question des communes qui, ne prendraient pas de règlement de police générale. Même si le Gouvernement ou le ministre pouvaient se substituer aux conseils communaux récalcitrants pour prendre ou faire prendre en leurs lieu et place les règlements en souffrance, se poserait la question du choix des dispositions à inscrire dans ces règlements. Ce choix serait nécessairement fonction des spécificités et des intérêts propres à chaque commune. Or, l'article 107, paragraphe 1^{er}, de la Constitution confie la gestion des intérêts propres à une commune aux organes élus de celle-ci. Il est donc douteux que ce choix, éminemment communal, puisse, en dehors de tout péril en la demeure, être valablement exercé par une autorité étatique de substitution, même au regard de l'article 107, paragraphe 6, de la Constitution.

Le texte proposé pour le paragraphe 1^{er} de l'article 29 de la loi communale prévoit des « règlements communaux d'administration » et des « règlements de police générale ». Or, la typologie classique des règlements communaux comprend trois catégories : les règlements d'administration, les règlements de police (générale ou spéciale) et les règlements-taxes.

Le texte en projet pose problème dans la mesure où il retire implicitement les règlements de police spéciale et les règlements-taxes des attributions réglementaires « ordinaires » du conseil communal. Le vide juridique ainsi créé au niveau la loi communale devrait être comblé par d'autres lois, par

exemple en vue de permettre aux conseils communaux de prendre des règlements-taxes, à moins d'admettre que les conseils communaux puissent exécuter directement la Constitution, sans entremise de la loi.

Le point 2° de l'article sous revue a pour objet d'abroger les articles 97 et 98 de la loi communale qui concernent les gardes champêtres. L'abrogation de ces articles supprime cette fonction. Toutefois, les gardes champêtres existant actuellement sont maintenus dans leurs fonctions par l'article 26 de la loi en projet.

Les points 3° et 4° de l'article sous revue tendent à modifier l'article 99 de la loi communale.

Le point 3° remplace l'alinéa 2 de cet article. Il ne s'agit pas en fait d'une réécriture complète de l'alinéa 2, la première phrase du nouvel alinéa 2 étant identique au libellé de l'alinéa 2 actuel. Seule la deuxième phrase est nouvelle. Elle a pour objet d'inclure dans la mission des agents municipaux la constatation, sous l'autorité du bourgmestre, des infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives, ainsi que la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-*bis* du Code de procédure pénale.

Le nouveau texte proposé pour l'article 99, alinéa 2, de la loi communale distingue les trois missions dont les agents municipaux sont investis.

La première mission, déjà présente dans la loi communale actuelle, consiste à concourir, en accord avec le chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement en décernant des avertissements taxés. Dans l'exercice de cette mission, les agents municipaux sont placés sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins.

La deuxième mission, nouvelle, consiste à constater les infractions aux règlements de police générale sanctionnées, le cas échéant, par des amendes administratives. Dans l'exercice de cette mission, les agents municipaux sont placés sous l'autorité du bourgmestre.

La troisième mission, également nouvelle, consiste à concourir à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-*bis* du Code de procédure pénale. Même si le texte n'énonce pas explicitement l'autorité sous laquelle les agents municipaux sont placés dans le cadre de cette mission, il est clair qu'ils exercent cette mission sous l'autorité du procureur d'État, puisqu'il s'agit d'une mission de police judiciaire ; ils sont encore soumis à la surveillance du procureur général d'État, étant donné qu'ils agissent comme officiers de police judiciaire.

Le Conseil d'État n'entrevoit pas la raison pour laquelle les agents municipaux sont placés sous l'autorité de deux autorités communales différentes, suivant qu'ils exercent la première ou la deuxième mission.

Ces deux missions se rattachent à l'exercice du pouvoir de police au niveau communal. L'exécution des lois et règlements de police relève en vertu de l'article 67⁹ de la loi communale de la compétence du bourgmestre ; elle ne figure pas parmi les compétences ordinaires du collège des bourgmestre et échevins¹⁰. Il paraît dès lors logique que, pour ces deux missions, les agents municipaux soient placés sous l'autorité du bourgmestre.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur l'étendue de l'autorité du bourgmestre ou du collège des bourgmestre et échevins. Que l'autorité communale puisse enjoindre à un agent municipal l'ordre hiérarchique de sanctionner ou de constater une infraction qui est à sa connaissance, paraît normal. Mais, est-ce que l'autorité communale peut ordonner à un agent municipal de ne pas procéder à la sanction ou au constat d'une infraction ? Peut-elle exiger de l'agent municipal de ne pas donner de suite à un constat que celui-ci aura établi ? À supposer une réponse affirmative à ces deux questions, est-ce qu'alors une amende administrative infligée par un agent municipal malgré l'ordre hiérarchique de s'abstenir, serait entachée d'un vice ? Pour le Conseil d'État, l'ordre négatif de sanctionner ou de constater devrait être prohibé expressément par la loi.

Le point 4° a pour objet d'abroger, à bon droit, l'alinéa 5 actuel de l'article 99 de la loi communale. Il s'agit d'un toilettage du texte. En effet, la base légale que l'alinéa à abroger était censé fournir à un

9 Loi communale modifiée du 13 décembre 1988, article 67 : « Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance du ministre de l'Intérieur. Il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à un des échevins. »

10 Loi communale modifiée du 13 décembre 1988, article 57 (extrait) : « Indépendamment des attributions qui lui sont conférées par d'autres dispositions légales le collège des bourgmestre et échevins est chargé (...) 1° de l'exécution des lois, des règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels, pour autant qu'ils ne concernent pas la police. »

règlement grand-ducal fixant les conditions dans lesquelles les agents municipaux peuvent constater les contraventions aux règlements communaux ne correspondait plus au prescrit de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, étant donné que le règlement grand-ducal devait intervenir dans une matière réservée à la loi formelle par l'article 97 de la Constitution.

Article 24

Cette disposition, qui est destinée à consacrer l'effet non rétroactif de la loi pénale, est superflue. D'abord, la loi sous examen ne crée pas de nouvelles infractions prévoyant uniquement que les communes ont la possibilité de les adopter par le biais de règlements de police générale. Par ailleurs, le principe de la non-rétroactivité de la loi répressive, qu'elle soit pénale au sens strict du terme ou administrative, ne doit pas être expressément consacré dans chaque loi.

Article 25

Sans d'observation.

Article 26

L'article 26 a pour objet de maintenir les actuels gardes champêtres dans leurs fonctions, de préserver leurs compétences actuelles et de les maintenir dans leurs carrières, leurs attentes de carrière et possibilités d'avancement étant également sauvegardées.

L'article n'appelle pas d'observation.

Article 27

Le Conseil d'État s'interroge sur la signification de cette disposition qui comporte deux énoncés. En premier lieu, les communes se voient accorder un délai de deux ans pour appliquer le dispositif de la loi sous examen. Ensuite, il est précisé que les règlements de police générale existants restent valables pendant ce délai.

Or, l'article 1^{er} donne au conseil communal la faculté d'établir des règlements de police générale fixant les infractions sanctionnées administrativement. Quelle est la situation si une commune n'a pas exercé cette option, préférant maintenir les règlements de police générale existants, sanctionnés pénalement ? Le dispositif sous examen doit-il être compris en ce sens que la loi sous projet rendrait caducs les règlements existants passé le délai de deux ans ? La combinaison de la disposition sous examen avec celle de l'article 20 permet cette conclusion implicite. Le dispositif légal, plutôt que d'offrir une faculté, impose ainsi aux communes de remplacer leurs règlements de police traditionnels par de nouveaux règlements. Qu'en est-il si les règlements existants dépassent le cadre de l'article 20 de la loi en projet ? L'article 23 de la loi en projet, auquel la disposition sous examen fait référence, ne prévoit d'ailleurs pas une modification de la loi communale enlevant aux communes le droit d'adopter des règlements de police générale traditionnels. Le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous examen pour des raisons d'incohérence et de manque de précision, sources insécurité juridique.

Article 28

Sans observation.

*

Au terme de l'examen des articles, le Conseil d'État constate que l'application du mécanisme des amendes administratives communales soulève de nombreux problèmes. Ce constat conforte le Conseil d'État dans sa conviction qu'il est à la fois plus cohérent avec la systématique de l'ordre juridique luxembourgeois et techniquement plus aisé de ne pas retenir la solution d'une répression des incivilités ou infractions mineures par des amendes administratives communales et de maintenir la compétence exclusive du droit pénal.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE*Observations d'ordre général*

Lorsqu'il est fait référence à des paragraphes à l'intérieur du dispositif, les parenthèses entourant les numéros des paragraphes dont il s'agit sont à omettre. À titre d'exemple, il convient ainsi d'écrire à l'article 9, paragraphe 1^{er}, du projet de loi, article 5, paragraphe 1^{er} et non pas article 5, paragraphe (1). De même, concernant les références à des points d'une énumération à l'intérieur du dispositif, le terme « point » précédant le numéro en cause est à écrire en toutes lettres. À l'article 10, paragraphe 1^{er}, il faut ainsi d'écrire, à titre d'exemple, article 8, paragraphe 2, point 2^o et non pas article 8, paragraphe (2), 2^o.

Article 22

Il convient de remplacer la référence au Code d'instruction criminelle par celle au « Code de procédure pénale ».

Article 23

Aux points 1^o et 2^o, la référence à la loi communale est à omettre pour être superflue.

Article 25

Cet article prévoit un intitulé de citation. Il doit être déplacé à la fin du dispositif avant l'article 28 prévoyant une entrée en vigueur spéciale. En conséquence, les articles sont ainsi à renuméroter comme suit : l'article 25 devient l'article 27 et les articles 26 et 27 actuels deviennent les articles 25 et 26 du projet de loi.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 28 novembre 2017.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/05

N° 7126⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**relative aux sanctions administratives communales modifiant****1° le Code pénal ;****2° le Code de procédure pénale ;****3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements gouvernementaux</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (8.5.2018).....	1
2) Texte et commentaire des amendements gouvernementaux	2
3) Texte version amendée.....	14
4) Texte coordonné.....	20

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(8.5.2018)

Monsieur le Président,

À la demande du Ministre de l'Intérieur, j'ai l'honneur de vous saisir d'amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi sous rubrique.

À cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec un commentaire ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi tenant compte desdits amendements.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données sera demandé et vous parviendra dès réception.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*

Fernand ETGEN

*

TEXTE ET COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

REMARQUES LIMINAIRES

En mars 2017 le Gouvernement a déposé à la Chambre des Députés le projet de loi n° 7126 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 et le projet de loi n°7124 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 la procédure devant les juridictions administratives.

Les amendements proposés font suite à certaines des observations formulées par le Conseil d'Etat dans ses avis respectifs du 28 novembre 2017.

En ce qui concerne le projet de loi relative à l'introduction de sanctions administratives le Conseil d'Etat a relevé dans les considérations générales de son avis que le projet de loi répondait à certaines de ses critiques déjà formulées dans son avis du 19 janvier 2010 sur le projet de loi n° 5916 relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux, mais que des questions fondamentales continuent à se poser.

Selon le Conseil d'Etat le système des sanctions administratives communales projeté conduirait à la création de corps communaux de police formé par des agents dont l'efficacité d'action serait dépendante d'une assistance systématique de la Police grand-ducale.

Le projet de loi n'a pas été déclaré contraire au principe de la séparation des pouvoirs, néanmoins le Conseil d'Etat met en garde contre l'extension des sanctions administratives à des domaines au-delà de certaines polices administratives spéciales qui pourrait mener à une confusion dans la répartition traditionnelle entre les missions du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire.

Tout en admettant que les communes peuvent déjà, dans le régime actuel, prévoir des sanctions pénales à leurs règlements de police, le Conseil d'Etat observe que le système des sanctions administratives communales est de nature à favoriser l'émergence d'une multitude de droits pénaux communaux qui ne seraient pas à l'abri de reproches du point de vue du principe d'égalité devant la loi.

Le Conseil d'Etat critique le fait qu'en matière de sanctions administratives, la victime qui a subi un dommage à l'occasion de la commission de l'infraction, ne pourra pas demander réparation ni auprès de l'instance administrative qui sanctionne, ni devant le juge administratif devant lequel un recours pourra être formé.

Le défaut d'exclusion formelle des mineurs du champ d'application de la loi a valu une opposition formelle du Conseil d'Etat. Etant donné que le régime de protection des mineurs ne peut pas être mis en oeuvre en matière administrative, les mineurs seront formellement exclus.

Le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement l'abandon du système des sanctions administratives tout en suggérant de s'inspirer en matière de répression de délits d'importance mineure du système de l'amende forfaitaire appliqué dans le système de contrôle et de sanction automatisés. Ainsi la répression des infractions aux règlements communaux serait maintenue dans le cadre classique du droit pénal sous le contrôle du Procureur d'Etat.

Telle n'est pas l'option du Gouvernement qui affirme son attachement au système des sanctions administratives à introduire par le projet de loi dans le but d'installer un système de sanction effective des incivilités et de la petite délinquance et d'en finir avec l'impunité totale actuelle des contrevenants.

La version initiale du projet de loi n° 7126 est modifiée pour tenir compte d'une série d'observations du Conseil d'Etat, notamment des oppositions formelles au nombre de quatre et concernant respectivement le défaut d'exclusion expresse des mineurs du champ d'application de la loi, l'amende fixe de 25 euros à décider par le fonctionnaire sanctionnateur, le délai et le point de départ du délai de paiement des amendes ainsi que les dispositions transitoires concernant les règlements de police adoptés sur base de la nouvelle loi et les règlements de police existants au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

*

PRINCIPALES MODIFICATIONS

Les principales modifications apportées au projet de loi concernent :

1. Le paiement immédiat

Les modalités du paiement immédiat sont modifiées dans un esprit de simplification de la procédure. Le paiement auprès des agents qui constatent l'infraction est supprimé. Les communes pourront faire l'économie des équipements nécessaires à l'exécution de ce mode de paiement. Les contrevenants se verront remettre une sommation écrite de payer à la recette communale dans un délai de quinze jours par carte de débit ou de crédit, par virement ou en espèces.

2. Le fonctionnaire sanctionnateur

Désormais le projet de loi précise que le fonctionnaire sanctionnateur est « *nommé* » au lieu de « *désigné* » pour clarifier que seul le ministre de l'Intérieur intervient dans la nomination.

Le fonctionnaire sanctionnateur sanctionne sauf dans les cas dans lesquels la défense que fait valoir le contrevenant lui semble justifiée.

Les pouvoirs de sanction du fonctionnaire sanctionnateur sont étendus dans la mesure où il n'est plus limité à prononcer une sanction fixe de 25 euros. Dès lors la contradiction avec la fixation d'amendes administratives par les communes dans la fourchette prévue par l'article 2 du projet de loi et qui justifiait une opposition formelle du Conseil d'Etat n'existe plus. Etant donné qu'en vertu de l'article 4 paragraphe 3 le fonctionnaire sanctionnateur doit tenir compte de la gravité des faits en déterminant le quantum de l'amende administrative, les communes ne pourront pas fixer des amendes forfaitaires, mais se contenter de définir, dans les limites de l'article 2, la fourchette dans laquelle le fonctionnaire sanctionnateur décide du taux de l'amende à prononcer.

3. Les mineurs

Afin de prendre en considération les observations du Conseil d'Etat assortis d'une opposition formelle, le projet de loi exclut les mineurs du champ d'application des sanctions administratives.

4. Les flux d'informations

Sur recommandation du Conseil d'Etat, le projet de loi détermine les flux d'information entre les communes et le fonctionnaire sanctionnateur d'une part et entre l'Etat et les communes d'autre part.

5. La valeur du constat d'infraction

Le Conseil d'Etat exige des précisions quant à la valeur du constat. Il n'a pas de valeur probante absolue, mais fait foi des faits constatés jusqu'à preuve du contraire. Cette preuve contraire peut être apportée par le contrevenant par des écrits et des témoignages que le fonctionnaire sanctionnateur décide d'admettre. L'appréciation des éléments de preuve apportés appartient au fonctionnaire sanctionnateur.

6. Précision des droits de la défense

La procédure à suivre par le fonctionnaire sanctionnateur à défaut du contrevenant de se présenter devant lui pour faire valoir ses moyens de défense et en cas de demande de remise de la date y prévue n'étaient pas déterminés par le projet de loi. Le contrevenant aura le droit d'être reconvoqué une seule fois en cas de demande de remise. En cas d'absence à l'une des dates fixées le contrevenant est considéré comme ayant renoncé au droit de faire valoir ses moyens de défense oralement et le fonctionnaire sanctionnateur pourra prendre sa décision par défaut. L'absence du contrevenant ne lui enlève cependant pas le droit de former un recours en réformation contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur devant le tribunal administratif.

7. Communication par voie électronique

Un des amendements ajoute aux moyens classiques de communication entre le contrevenant et le fonctionnaire sanctionnateur la voie électronique sécurisée.

8. Exécution des constats et des décisions de sanctions administratives

L'avis de la Haute Corporation a recommandé de préciser les procédures concernant l'encaissement et le recouvrement du paiement immédiat et des décisions de sanctions administratives.

Le contrevenant qui consent au paiement immédiat sera sommé d'effectuer le paiement immédiat dans un délai de quinze jours. Une copie de la sommation est remise à la commune.

La sommation et les décisions de sanctions administratives tiennent lieu de titres de recette conformément à l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pour permettre au receveur communal d'encaisser le paiement immédiat ou la sanction administrative.

9. Délai de prescription des montants dus

Le délai de prescription des montants dus au titre de paiement immédiat ou de sanction administrative est porté de deux à cinq ans pour le faire correspondre aux délais de prescription de droit commun en matière communale. Le point de départ de la prescription est la date à partir de laquelle la décision ou la sommation a été portée à la connaissance du contrevenant. L'amendement fait droit aux observations du Conseil d'Etat assorties d'une opposition formelle.

10. Suppression de la distinction entre règlements communaux

Le projet de loi ne distingue plus entre règlements de police et règlements d'administration interne pour ne pas provoquer les insécurités juridiques soulevées par la Haute Corporation.

11. Abandon du délai transitoire de deux ans

Le projet de loi n'insiste plus sur l'introduction obligatoire de règlements communaux tenant compte de la loi sur les sanctions administratives alors que cette disposition est en contradiction avec la faculté d'ériger en infractions certains faits réprimés par des sanctions administratives. Le Conseil d'Etat avait formulé une opposition formelle à ce propos.

*

AMENDEMENTS

Amendement 1

Dans l'intitulé du projet de loi les termes « Code d'instruction criminelle » sont remplacés par les termes « Code de procédure pénale ».

Commentaire de l'amendement 1

L'intitulé est adapté pour tenir compte de la nouvelle dénomination du « Code de procédure pénale »

Amendement 2

L'article 1^{er} du projet de loi prend la teneur suivante :

« **Art. 1^{er}.** (1) *Le conseil communal peut, dans ses règlements de police générale, ériger en infractions les faits prévus à l'article 20 et les sanctionner 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.*

(2) *Les sanctions administratives ne sont pas applicables aux mineurs. »*

Commentaire de l'amendement 2

La rédaction de l'article 1^{er} est modifiée pour tenir compte de l'observation du Conseil d'Etat ayant soulevé que la formule de l'article 1^{er} était erronée dans la mesure où le conseil communal n'établit pas les infractions prévues à l'article 20, mais érige en infractions les faits prévus par la loi.

Un deuxième paragraphe est ajouté à l'article 1^{er} pour exclure formellement les mineurs de l'application de la loi relative aux sanctions administratives communales pour les raisons évoquées par le Conseil d'Etat.

Amendement 3

L'article 2 du projet de loi prend la teneur suivante :

« **Art.2.** *Le conseil communal peut sanctionner, dans ses règlements de police générale, les faits énumérés à l'article 20 d'une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros. »*

Commentaire de l'amendement 3

L'amendement 3 supprime la compétence du conseil communal de prévoir des sanctions administratives sous la forme d'une double faculté critiquée par le Conseil d'Etat.

Amendement 4

L'article 3 du projet de loi prend la teneur suivante :

« **Art.3.** *Le conseil communal ne peut sanctionner les mêmes infractions à ses règlements de police générale d'une sanction pénale et d'une amende administrative. »*

Commentaire de l'amendement 4

L'amendement 4 redresse la formulation de l'article 3 en faisant droit à l'observation du Conseil d'Etat d'après lequel il n'appartient pas au conseil communal de prévoir la sanction qui est établie par la loi.

Amendement 5

L'article 4 du projet de loi prend la teneur suivante :

« **Art. 4.** (1) *Le ministre de l'Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires d'Etat pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur. La nomination aux fonctions de fonctionnaire sanctionnateur est faite pour une durée renouvelable de sept ans. Le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il ne peut recevoir d'instruction à cet égard.*

(2) *Le fonctionnaire sanctionnateur est un fonctionnaire du groupe de traitement A 1, titulaire d'un diplôme correspondant au grade de master en droit et détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. Une prime mensuelle de 75 points indiciaires lui est allouée.*

(3) *L'amende visée à l'article 2 est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Elle est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent. La décision d'infliger l'amende emporte des frais administratifs de 20 euros à charge du contrevenant.»*

Commentaire de l'amendement 5

Au paragraphe 1^{er} le terme « désigne » est remplacé par le terme « nomme » conformément aux observations du Conseil d'Etat. Il s'agit en effet d'une nomination par le ministre de l'Intérieur, aucune autre autorité n'étant supposée intervenir dans le choix du fonctionnaire sanctionnateur.

Il est ajouté au paragraphe 2 une deuxième phrase introduisant au bénéfice du fonctionnaire sanctionnateur une prime justifiée par l'exercice d'un travail spécifique qui de par sa nature ne rentre pas dans les attributions ordinaires d'un fonctionnaire de l'administration gouvernementale, qui comporte une responsabilité particulière ainsi qu'une augmentation certaine de la charge de travail ordinaire du fonctionnaire concerné.

Le paragraphe 3 abandonne l'idée d'une sanction administrative unique et donne au fonctionnaire sanctionnateur la faculté d'infliger l'amende administrative visée à l'article 2 et l'oblige à la proportionner à la gravité des faits qui la motivent. Ainsi l'amendement fait suite aux observations du Conseil d'Etat ayant conduit à une opposition formelle. Les conditions dans lesquelles le fonctionnaire sanctionnateur peut renoncer à infliger l'amende administrative sont précisées à l'article 9.

Le terme « acquitter » jugé impropre dans le contexte des sanctions administratives est supprimé. Désormais le texte précise que l'amende administrative est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Il peut ne pas sanctionner seulement si les moyens de défense du contrevenant lui paraissent justifiés. Etant donné que les principes du droit pénal ne peuvent pas s'appliquer purement et simplement en matière administrative, mais que l'amende administrative est considérée néanmoins comme une sanc-

tion de nature pénale, il est nécessaire de préciser que le fonctionnaire sanctionnateur prononce l'amende en considération de la gravité des faits. En conséquence les communes ne pourront pas fixer des amendes forfaitaires, mais se contenter de définir, dans les limites de l'article 2, la fourchette dans laquelle le fonctionnaire sanctionnateur décide du taux de l'amende.

L'article 12 précise désormais que les amendes administratives sont perçues par les communes à leur profit et que vingt pour cent du total annuel encaissés au titre d'amendes administratives et de frais administratifs sont versés à la Trésorerie de l'Etat.

Amendement 6

L'article 5 du projet de loi prend la teneur suivante :

« **Art. 5.** (1) *Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres prévus à l'article 97 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans le cadre de leurs compétences ainsi que les agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 constatent par écrit les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs. Le constat est déposé à l'administration communale. Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale conservent une copie des constats qu'ils ont établis.*

(2) *Le constat écrit fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire. Le constat peut être discuté devant le fonctionnaire sanctionnateur par les preuves écrites ou testimoniales qu'il décide d'admettre. »*

Commentaire de l'amendement 6

Donnant suite à la recommandation du Conseil d'Etat le paragraphe 1^{er} se réfère aux textes pertinents de la loi communale afin de clarifier l'exercice des compétences des agents municipaux et des garde champêtres. Pour remédier à une lacune du projet de loi, il est précisé que les constats des infractions sont déposés à l'administration communale et que les membres du cadre policier de la Police grand-ducale conservent une copie des constats établis par eux.

Le paragraphe 2 initial est supprimé. Ces dispositions sont modifiées et intégrées à l'article 99 de la loi communale qui sera modifié par l'article 23. 5) du projet de loi. L'agent municipal d'une commune pourra exercer ses attributions sur le territoire d'une ou de deux communes sous réserve d'un accord entre les autorités communales concernant le traitement et le service de l'agent. L'autorisation du ministre de l'Intérieur ne sera plus requise à cette fin et les communes qui prennent l'initiative de collaborer dans ce domaine ne doivent plus être des communes limitrophes.

Un nouveau paragraphe 2 est introduit pour déterminer la valeur du constat écrit qui fait foi des faits y constatés. Cette valeur n'est pas absolue et le constat doit pouvoir être débattu devant le fonctionnaire sanctionnateur par les preuves écrites ou par les preuves testimoniales qu'il admet.

Amendement 7

L'article 6 du projet de loi prend la teneur suivante :

« **Art. 6.** *En cas de constatations d'infractions donnant lieu à une sanction administrative les personnes visées à l'article 5 sont autorisées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros. »*

Commentaire de l'amendement 7

La précision que les agents autorisés à faire le constat des infractions punies par des amendes administratives doivent être les témoins directs des faits et agir dans le cadre strict des compétences leur attribuées est supprimée alors que les conditions dans lesquelles ils agissent sont précisées clairement à l'article 5. L'amendement suit la recommandation du Conseil d'Etat.

Amendement 8

L'article 7 du projet de loi est modifié et déplacé à l'article 16.

Commentaire de l'amendement 8

Pour une meilleure compréhension du texte, le défaut de paiement immédiat et ses conséquences sont abordés dans le chapitre 5 consacré expressément à la matière. La disposition supprimée fera

l'objet d'un nouveau paragraphe 2 ajouté au nouvel article 16. Ce paragraphe prévoit qu'à défaut de consentement au paiement immédiat, l'agent dépose le constat à la commune à laquelle il appartient de le transmettre au fonctionnaire sanctionnateur afin que celui-ci entame la procédure de sanction.

Amendement 9

L'article 8 du projet de loi devient l'article 7 dont le paragraphe 1^{er} et le point 2^o du paragraphe 2 et le paragraphe 3 prennent la teneur suivante :

« **Art. 7.** (1) *Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques.*

(2) *Le fonctionnaire sanctionnateur communique au contrevenant par lettre recommandée ou, sous réserve du consentement de l'intéressé inscrit au constat de l'infraction et accompagné de l'adresse électronique à utiliser, par voie électronique sécurisée :*

(...)

2^o *que le contrevenant a la possibilité, par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée, soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification et, dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit, qu'il a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement;*

(...)

(3) *Le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense. Le contrevenant qui demande la remise de la comparution est réinvité péremptoirement endéans un mois. Le contrevenant qui ne se présente pas à l'un des jours déterminés est réputé avoir renoncé au droit de présenter oralement sa défense.»*

Commentaire de l'amendement 9

Les communications du fonctionnaire sanctionnateur avec le contrevenant peuvent avoir lieu non seulement par la voie postale traditionnelle, mais également par la voie électronique sécurisée si le contrevenant y consent. La faculté de présenter sa défense est limitée aux cas dans lesquels le contrevenant se trouve dans l'impossibilité de le faire par écrit. Les deux modifications tiennent compte des propositions du Conseil d'Etat.

Le contrevenant peut demander que la présentation orale de ses moyens de défense soit reportée à une autre date. Le fonctionnaire sanctionnateur invite une nouvelle et dernière fois le contrevenant. Celui qui ne se présente pas à l'une des dates fixées est considéré comme ayant renoncé au droit de défense orale. Le fait de ne pas se présenter devant le fonctionnaire sanctionnateur n'enlève pas au contrevenant le droit de former un recours devant le tribunal administratif.

Le Conseil d'Etat a encore posé la question dans quelle mesure les garanties procédurales en matière de langues, introduites par la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale devraient être respectées. Ces garanties ne sont pas d'application aux contraventions punies d'une amende de 25 à 250 euros et ne doivent par analogie pas être applicables aux sanctions administratives qui ne constituent pas des peines plus sévères.

Amendement 10

L'article 9 du projet de loi devient l'article 8 et prend la teneur suivante :

« **Art. 8.** (1) *La décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur est prise dans un délai de quatre mois à partir de la communication visée à l'article 7 paragraphe 2 et portée à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée dans les conditions de l'article 7 paragraphe 2.*

(2) *La décision doit indiquer les voies de recours, 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.*

(3) *Après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative. »*

Commentaire de l'amendement 10

Le premier paragraphe du nouvel article 9 est modifié pour changer le point de départ du délai de quatre mois mis à disposition du fonctionnaire sanctionnateur pour prendre une décision. Le délai court à partir du moment où le contrevenant est informé qu'une procédure est dirigée à son encontre. Ainsi le Gouvernement suit la recommandation du Conseil d'Etat. Un nouveau paragraphe 2 est inséré à l'article 8 reprenant les dispositions de l'article 10 paragraphe 2 du projet de loi. L'ancien paragraphe 2 devient le paragraphe 3.

Amendement 11

L'article 10 du projet de loi devient l'article 9 et prend la teneur suivante :

« **Art.9.** *Après l'expiration du délai fixé par l'article 7, paragraphe 2, point 2°, ou avant l'expiration de ce délai, lorsque le contrevenant ne conteste pas les faits ou, le cas échéant, après la défense orale ou écrite de l'affaire par le contrevenant ou son représentant, le fonctionnaire sanctionnateur inflige l'amende administrative sauf s'il estime que les moyens de défense exposés sont justifiés.* »

Commentaire de l'amendement 11

Ainsi que le suggère le Conseil d'Etat le paragraphe 2 de l'article 10 est inséré au nouvel article 8 et le paragraphe 3 est supprimé. L'ancien paragraphe 1^{er} devient dès lors un paragraphe unique. En ce qui concerne les formes dans lesquelles la contestation des faits est effectuée et en ce qui concerne la marge de manoeuvre du fonctionnaire sanctionnateur lorsqu'il inflige une sanction, il est fait droit aux observations du Conseil d'Etat. Il n'est plus question de « signifier » une contestation, mais de « contester ». Le fonctionnaire sanctionnateur inflige l'amende, sauf si les moyens de défense exposés par le contrevenant sont justifiés.

Amendement 12

L'article 11 du projet de loi devient l'article 10 et prend la teneur suivante :

« **Art. 10.** *(1) Le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée.*

(2) A défaut de recours exercé conformément à l'article 11, en cas de recours irrecevable ou de confirmation de la décision du fonctionnaire sanctionnateur, celle-ci tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. »

Commentaire de l'amendement 12

Un paragraphe 2 est ajouté à l'article 11 pour conférer à la décision du fonctionnaire sanctionnateur la qualité de titre de recette qui oblige le receveur communal d'encaisser et de recouvrer, le cas échéant, l'amende administrative. La décision du fonctionnaire sanctionnateur ne peut revêtir cette qualité seulement dans les cas où aucun recours n'est exercé et où, en cas d'exercice du recours, celui-ci est déclaré irrecevable par le juge administratif où lorsque la décision du fonctionnaire sanctionnateur est confirmée par celui-ci. L'amendement 12 doit encore être lu en rapport avec l'amendement 14.

Amendement 13

L'article 12 du projet de loi devient l'article 11 et prend la teneur suivante :

« **Art. 11.** *(1) Les décisions de sanctions administratives communales prises par le fonctionnaire sanctionnateur peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif dans les conditions prévues par la loi du JJ/MM/AAAA instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.*

(2) Le recours a un effet suspensif.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui lui ont été signifiés conformément à l'article 14-1. paragraphe 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ainsi que des décisions prises par le Tribunal administratif.

(4) La décision de réformation du Tribunal administratif tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. »

Commentaire de l'amendement 13

L'article 11 comprend quatre paragraphes dont le premier demeure inchangé par rapport à l'article 12 de la version initiale du projet de loi.

Un deuxième paragraphe est ajouté pour préciser que le recours devant le tribunal administratif suspend l'exécution de la décision du fonctionnaire sanctionnateur, solution la plus favorable à l'administré qui exerce le recours devant le Tribunal administratif

Un troisième paragraphe est introduit pour faire en sorte que le fonctionnaire sanctionnateur soit obligé d'informer les communes concernées des recours exercés par des contrevenants contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur et des décisions prises par Tribunal administratif. Cette information est indispensable aux communes lorsqu'il s'agit de connaître les décisions du fonctionnaire sanctionnateur et du Tribunal administratif valant de titres de recette et dont les amendes peuvent être encaissées par les communes.

Le quatrième paragraphe prévoit que les décisions de réformation du Tribunal administratif valent titre de recette au sens de la loi communale.

Amendement 14

L'article 13 du projet de loi devient l'article 12 et prend la teneur suivante :

« **Art. 12.** (1) *Les amendes administratives et les frais administratifs sont perçus par les communes du lieu de constatation de l'infraction et à leur profit.*

(2) *Vingt pour cent du total annuel perçu par commune au titre d'amendes administratives et de frais administratifs sont versés à la Trésorerie de l'Etat. »*

Commentaire de l'amendement 14

L'amendement précise que les amendes administratives sont perçues par les communes à leur propre profit. Etant donné que les décisions du fonctionnaire sanctionnateur tiennent lieu, aux termes de l'article 10, de titres de recette que le receveur communal pourra encaisser dans les conditions de droit commun le paragraphe 2 de l'article 12 a pu être supprimé.

Un nouveau paragraphe 2 est rajouté pour assurer à l'Etat une part des frais administratifs perçus par les communes.

Amendement 15

Le titre du Chapitre 5 prend la teneur suivante :

« Chapitre 5.– Paiement immédiat »

Commentaire de l'amendement 15

L'intitulé du Chapitre 5 est modifié pour éviter la terminologie inappropriée d'« amende administrative » dans le contexte du paiement immédiat.

Amendement 16

L'article 14 du projet de loi devient l'article 13 et prend la teneur suivante :

« **Art. 13.** (1) *Les infractions qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative peuvent donner lieu au paiement immédiat subordonné au consentement du contrevenant.*

(2) *A défaut de consentement le contrevenant est informé qu'il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros. »*

Commentaire de l'amendement 16

La rédaction de l'article 13 paragraphe 1^{er} est modifiée pour les mêmes raisons que pour l'amendement 14.

Le paragraphe 2 est modifié pour tenir compte des observations du Conseil d'Etat en ce qui concerne les informations à mettre à disposition du contrevenant qui n'est plus qu'informé de la possibilité de se voir infliger une amende par le fonctionnaire sanctionnateur augmentée de frais administratifs.

Amendement 17

L'article 15 du projet de loi devient l'article 14 et prend la teneur suivante :

« **Art. 14.** (1) *Le tarif du paiement immédiat s'élève à 25 euros. Il est perçu au profit de la commune sur le territoire de laquelle le fait a été constaté.*

(2) *Dans les cas où le contrevenant accepte le paiement immédiat, il est sommé de s'en acquitter dans le délai de quinze jours à partir du jour du constat de l'infraction.*

(3) *Une copie de la sommation est immédiatement transmise à la commune. Elle tient lieu de titre de recette communale au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai énoncé au paragraphe 2. »*

Commentaire de l'amendement 17

Les modalités du paiement immédiat auprès de l'agent qui a constaté l'infraction sont précisées dans la mesure où une sommation est remise au contrevenant ordonnant à celui-ci d'effectuer le paiement à la recette communale selon les modalités définies à l'article 15. Pour permettre au receveur de percevoir la recette et de la comptabiliser, la sommation vaut titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale. Ainsi il est fait droit à l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne le flux d'informations entre les agents qui constatent les infractions et les communes et en ce qui concerne le régime spécial du titre de recette. Le délai pour le paiement immédiat est fixé à quinze jours au lieu de huit jours pour accorder au contrevenant un délai plus étendu pour le paiement immédiat. Le paiement immédiat est perçu exclusivement au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle le fait donnant lieu à sanction a été constaté.

Amendement 18

L'article 16 devient le nouvel article 15 et prend la teneur suivante :

« **Art. 15.** (1) *Le paiement immédiat sanctionnant les infractions constatées par les agents visés à l'article 5 est effectué à la recette communale par carte bancaire de débit ou de crédit ou par virement ou en espèces.*

(2) *Des modalités supplémentaires relatives au paiement immédiat peuvent être déterminées par règlement grand-ducal. »*

Commentaire de l'amendement 18

Dans un esprit de simplification et d'économie une seule procédure de paiement immédiat est maintenue, à savoir celle permettant au contrevenant de s'acquitter dans un délai de quinze jours à partir du jour de la constatation de l'infraction auprès de l'administration communale par carte de débit, en espèces ou par virement.

En conséquence le paiement auprès des agents visés à l'article 5 du projet de loi est abandonné, ce qui permet aux communes de faire l'économie des équipements techniques nécessaires à l'exécution de ce mode de paiement.

Amendement 19

L'article 17 devient le nouvel article 16 et prend la teneur suivante :

« **Art. 16.** (1) *Le constat, portant mention du consentement, est déposé à l'administration communale.*

(2) *A défaut de paiement immédiat dans le délai de l'article 14 paragraphe 2 la commune transmet le constat au fonctionnaire sanctionnateur tout en conservant une copie.*

(3) *Le paiement immédiat effectué après le délai visé à l'article 14 paragraphe 2 est remboursé.*

Commentaire de l'amendement 19

Le paragraphe unique de l'article 17 du projet de loi devient le paragraphe 1^{er}. Le texte tient compte de la proposition du Conseil d'Etat de remplacer la référence à l'extinction des poursuites, inappropriée

dans le contexte administratif. Le constat est simplement déposé à la commune lorsque le contrevenant a consenti au paiement immédiat. La procédure ne connaîtra pas de suite devant le fonctionnaire sanctionnateur sauf lorsque le paiement immédiat n'est pas effectué ou n'est pas effectué dans le délai, cas dans lesquels la commune transmet le constat au fonctionnaire sanctionnateur devant lequel la procédure en vue d'une éventuelle amende administrative est entamée. Si le paiement intervient après que le constat a été transmis au fonctionnaire sanctionnateur, le tarif de 25 euros sera remboursé. Si dès le constat d'une infraction, le contrevenant ne consent pas au paiement immédiat, le constat est déposé à la commune qui a la charge de le transmettre au fonctionnaire sanctionnateur.

Ainsi Le Conseil d'Etat est suivi en ce qui concerne le flux d'informations entre les agents qui constatent les infractions, la commune et le fonctionnaire sanctionnateur.

Amendement 20

L'article 18 devient le nouvel article 17 et prend la teneur suivante :

« **Art.17.** *Les sommations et les décisions d'amendes administratives se prescrivent par cinq ans à compter de la date à laquelle la sommation ou la décision a été portée à la connaissance du contrevenant. »*

Commentaire de l'amendement 20

La sommation de payer dans le délai de quinze jours, les décisions du fonctionnaire sanctionnateur et du juge administratif tiennent lieu de titres de recette. Le tarif dû en cas d'infractions correspond dès lors à une recette de la commune que le receveur peut encaisser sur base d'une sommation ou d'une décision qui tiennent lieu de titres de recette. Le délai de prescription des tarifs dus est aligné sur la prescription de droit commun en matière communale qui est de cinq ans. Le point de départ du délai est fixé à partir du jour auquel la sommation ou la décision est portée à la connaissance du contrevenant. Le Gouvernement suit les recommandations du Conseil d'Etat à ce sujet.

Amendement 21

L'article 19 devient l'article 18 et prend la teneur suivante :

« **Art. 18.** *(1) Le fonctionnaire sanctionnateur tient un fichier des infractions dont les constats lui sont transmis.*

(2) Ce fichier contient les données et les informations suivantes:

1° les nom, prénoms, date de naissance et la résidence habituelle des personnes qui font l'objet du constat ainsi que leur numéro d'identification pour autant qu'il a été attribué;

2° la nature des faits commis;

3° les sanctions infligées par le fonctionnaire sanctionnateur. »

Commentaire de l'amendement 21

L'extinction des poursuites n'est pas un terme approprié selon le Conseil d'Etat pour faire la distinction entre les infractions pour lesquelles il y a eu paiement immédiat et qui ne parviennent pas au fonctionnaire sanctionnateur et celles pour lesquelles ce dernier prononce une sanction. C'est pourquoi la modification a pour objet de se référer aux seules infractions dont le constat est transmis au fonctionnaire sanctionnateur.

En conséquence le paragraphe 2 ne se réfère plus aux sanctions administratives, mais aux constats envoyés au fonctionnaire sanctionnateur.

Considérant que la législation actuelle est suffisante pour régler la protection des données et qu'elle sera remplacée par la nouvelle législation européenne à partir du 25 mai 2018, l'amendement supprime le paragraphe 3 tel que suggéré par le Conseil d'Etat.

Amendement 22

Un nouvel article 19 est inséré après l'article 18. Il prend la teneur suivante :

« **Art.19** *(1) Les communes et la Police grand-ducale tiennent un fichier des sanctions administratives.*

(2) Ces fichiers contiennent les données et les informations suivantes:

1° les nom, prénoms, date de naissance et la résidence habituelle des personnes qui font l'objet d'un constat ainsi que leur numéro d'identification pour autant qu'il a été attribué;

2° la nature des faits commis;

3° pour le seul fichier des communes la date de transmission du constat au fonctionnaire sanctionnateur. »

Commentaire de l'amendement 22

L'amendement crée des registres de sanctions administratives au niveau des communes et au niveau de la Police grand-ducale nécessaires pour une bonne gestion des dossiers. Le contenu de ces fichiers est comparable à celui tenu par le fonctionnaire sanctionnateur déjà prévu par la version initiale du projet de loi modifié sur ce point.

Amendement 23

L'article 22 prend la teneur suivante:

« Art. 22. Il est ajouté à la Section IV du Chapitre Ier du Titre Ier du Livre Premier du Code de procédure pénale un paragraphe 5 intitulé « De l'agent municipal » rédigé comme suit:

« Art. 15-1bis. (1) Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière 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.

(2) Les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

(3) Avant d'entrer en fonctions ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité exactitude et impartialité ».

(4) L'article 458 du Code pénal leur est applicable ».

Commentaire de l'amendement 23

Le Gouvernement fait siennes certaines observations formulées par le Conseil d'Etat concernant l'article 22 du projet de loi et adopte la proposition de texte pour modifier l'article 15-1bis. du Code de procédure pénale et y ajouter trois paragraphes concernant la formation à accomplir par les agents municipaux, l'obligation de prêter serment et l'application de l'article 458 du Code pénal.

Amendement 24

« Art. 23. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit :

1) La dernière phrase de l'article 29 est remplacée par la phrase suivante :

« Les règlements de police sont soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur. »

2) Les articles 97 et 98 sont abrogés.

3) L'article 99, alinéa 2 est rédigé comme suit :

« Les agents municipaux concourent, sous l'autorité du bourgmestre, en accord avec le chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage en décernant des avertissements taxés conformément aux alinéas 1^{er}, 3 et 4 de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis. du Code de procédure pénale.»

(...)

5) L'article 99, dernier alinéa est rédigé comme suit :

« L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales modifiant

1° le Code pénal; 2° le Code de procédure pénale; 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans une ou deux communes à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service. »

Commentaire de l'amendement 24

Point 1)

Il est renoncé à la modification de l'article 29 de la loi communale pour les raisons évoquées par le Conseil d'Etat en ce qui concerne la distinction entre règlements d'administration et règlements de police, en ce qui concerne l'obligation des communes de se doter d'un règlement de police au contenu prédéterminé et pour éviter de provoquer des doutes sur l'existence de la base légale des règlements-taxes. L'obligation de soumettre les règlements de police à l'approbation du ministre de l'Intérieur est maintenue.

Point 3)

Pour l'exercice des compétences en matière de stationnement, les agents municipaux sont placés sous l'autorité du bourgmestre alors qu'il s'agit de compétences rattachées au pouvoir de police communal. Le Gouvernement fait suite à la recommandation du Conseil d'Etat.

Le texte est par ailleurs adapté au texte du projet de loi n° 7214 pour tenir compte du fait que les agents municipaux peuvent désormais intervenir en matière d'arrêt et de parcage.

Point 5)

Le dernier alinéa de l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifié pour ouvrir plus largement les possibilités de coopération entre communes lorsqu'il s'agit de réprimer certaines infractions sur le territoire communal en recourant à des agents municipaux. Dorénavant cette coopération n'est plus limitée aux seules communes limitrophes, mais le nombre de communes est fixé à deux, les autres conditions demeurant les mêmes.

Amendement 25

L'article 24 est supprimé. L'ordre des articles suivants est modifié.

Commentaire de l'amendement 25

C'est à bon droit que le Conseil d'Etat a retenu que l'article 24 était superflu. Il a été supprimé en conséquence.

Amendement 26

L'article 25 devenu l'article 24 est déplacé pour précéder l'article final qui devient l'article 26.

Commentaire de l'amendement 26

Le Gouvernement suit les observations du Conseil d'Etat.

Amendement 27

L'article 27 du projet de loi est supprimé

Commentaire de l'amendement 27

L'article 27 est supprimé pour les raisons d'incohérence et de manque de précision évoquées par le Conseil d'Etat et qui peuvent selon lui constituer des sources d'insécurité juridique.

Amendement 28

L'article 28 devient l'article 26 et dans le dispositif de cet article les termes « l'article 5 » sont remplacés par les termes « l'article 4 ».

Commentaire de l'amendement 28

L'article en question est modifié pour redresser une erreur matérielle.

*

TEXTE VERSION AMENDEE

PROJET DE LOI

relative aux sanctions administratives communales modifiant

1° le Code pénal ;

2° le Code de procédure pénale;

3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

TITRE I^{er}

Les sanctions administratives

Chapitre 1^{er} . – *Les sanctions*

Section 1^{re}. – Des infractions sanctionnées

Art. 1^{er}. (1) Le conseil communal peut, dans ses règlements de police générale, ériger en infractions les faits prévus à l'article 20 et les sanctionner 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.

(2) Les sanctions administratives ne sont pas applicables aux mineurs.

Section 2. – De la nature des sanctions

Art. 2. Le conseil communal peut sanctionner, dans ses règlements de police générale, les faits énumérés à l'article 20 d'une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros.

Art. 3. Le conseil communal ne peut sanctionner les mêmes infractions à ses règlements de police générale d'une sanction pénale et d'une amende administrative.

Section 3. – Du fonctionnaire sanctionnateur

Art. 4. (1) Le ministre de l'Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires d'Etat pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur. La nomination aux fonctions de fonctionnaire sanctionnateur est faite pour une durée renouvelable de sept ans. Le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il ne peut recevoir d'instruction à cet égard.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur est un fonctionnaire du groupe de traitement A 1, titulaire d'un diplôme correspondant au grade de master en droit et détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. Une prime mensuelle de 75 points indiciaires lui est allouée.

(3) L'amende visée à l'article 2 est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Elle est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent. La décision d'infliger l'amende emporte des frais administratifs de 20 euros à charge du contrevenant.

Chapitre 2. – *Procédure administrative*

Section 1^{re}. – Constatations

Art. 5. (1) Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres prévus à l'article 97 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans le cadre de leurs compétences ainsi que les agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 constatent par écrit les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives et dont

ils sont les témoins directs. Le constat est déposé à l'administration communale. Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale conservent une copie des constats qu'ils ont établis.

(2) Le constat écrit fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire. Le constat peut être discuté devant le fonctionnaire sanctionnateur par les preuves écrites ou testimoniales qu'il décide d'admettre.

Art. 6. En cas de constatations d'infractions donnant lieu à une sanction administrative les personnes visées à l'article 5 sont autorisées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros.

Section 2. – Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur

Sous-section 1^{re}. – Déroulement de la procédure

Art. 7. (1) Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur communique au contrevenant par lettre recommandée ou, sous réserve du consentement de l'intéressé inscrit au constat de l'infraction et accompagné de l'adresse électronique à utiliser, par voie électronique sécurisée :

- 1° les faits et leur qualification;
- 2° que le contrevenant a la possibilité, par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée, soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification et, dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit, qu'il a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement;
- 3° que le contrevenant a le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix;
- 4° que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;
- 5° une copie du constat effectué par les personnes visées à l'article 5.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense. Le contrevenant qui demande la remise de la comparution est réinvité péremptoirement endéans un mois. Le contrevenant qui ne se présente pas à l'un des jours déterminés est réputé avoir renoncé au droit de présenter oralement sa défense.

Art. 8. (1) La décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur est prise dans un délai de quatre mois à partir de la communication visée à l'article 7 paragraphe 2 et portée à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée dans les conditions de l'article 7 paragraphe 2.

(2) La décision doit indiquer les voies de recours, 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.

(3) Après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative.

Sous-section 2. – Notification de la décision

Art. 9. Après l'expiration du délai fixé par l'article 7, paragraphe 2, point 2°, ou avant l'expiration de ce délai, lorsque le contrevenant ne conteste pas les faits ou, le cas échéant, après la défense orale ou écrite de l'affaire par le contrevenant ou son représentant, le fonctionnaire sanctionnateur inflige l'amende administrative sauf s'il estime que les moyens de défense exposés sont justifiés.

Art. 10. (1) Le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée.

(2) A défaut de recours exercé conformément à l'article 11, en cas de recours irrecevable ou de confirmation de la décision du fonctionnaire sanctionnateur, celle-ci tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Section 4. – Recours

Art. 11. (1) Les décisions de sanctions administratives communales prises par le fonctionnaire sanctionnateur peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif dans les conditions prévues par la loi du JJ/MM/AAAA instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

(2) Le recours a un effet suspensif.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui lui ont été signifiés conformément à l'article 14-1. paragraphe 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ainsi que des décisions prises par le Tribunal administratif.

(4) La décision de réformation du Tribunal administratif tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. »

Chapitre 4. – Perception de l'amende

Art. 12. (1) Les amendes administratives et les frais administratifs sont perçus par les communes du lieu de constatation de l'infraction et à leur profit.

(2) Vingt pour cent du total annuel perçu par commune au titre d'amendes administratives et de frais administratifs sont versés à la Trésorerie de l'Etat. »

Chapitre 5. – Paiement immédiat

Art. 13. (1) Les infractions qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative peuvent donner lieu au paiement immédiat subordonné au consentement du contrevenant.

(2) A défaut de consentement le contrevenant est informé qu'il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

Art. 14. (1) Le tarif du paiement immédiat s'élève à 25 euros. Il est perçu au profit de la commune sur le territoire de laquelle le fait a été constaté.

(2) Dans les cas où le contrevenant accepte le paiement immédiat, il est sommé de s'en acquitter dans le délai de quinze jours à partir du jour du constat de l'infraction.

(3) Une copie de la sommation est immédiatement transmise à la commune. Elle tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai énoncé au paragraphe 2.

Art. 15. (1) Le paiement immédiat sanctionnant les infractions constatées par les agents visés à l'article 5 est effectué à la recette communale par carte bancaire de débit ou de crédit ou par virement ou en espèces.

(2) Des modalités supplémentaires relatives au paiement immédiat de l'amende administrative peuvent être déterminées par règlement grand-ducal.

Art. 16. (1) Le constat, portant mention du consentement, est déposé à l'administration communale.

(2) A défaut de paiement immédiat dans le délai de l'article 14 paragraphe 2 la commune transmet le constat au fonctionnaire sanctionnateur tout en conservant une copie.

(3) Le paiement immédiat effectué après le délai visé à l'article 14 paragraphe 2 est remboursé.

Chapitre 6. – Prescription des amendes administratives

Art. 17. Les sommations et les décisions d'amendes administratives se prescrivent par cinq ans à compter de la date à laquelle la sommation ou la décision a été portée à la connaissance du contrevenant.

Chapitre 7. Registres des sanctions administratives communales

Art. 18. (1) Le fonctionnaire sanctionnateur tient un fichier des infractions dont les constats lui sont transmis.

(2) Ce fichier contient les données et les informations suivantes :

- 1° les nom, prénoms, date de naissance et la résidence habituelle des personnes qui font l'objet du constat ainsi que leur numéro d'identification pour autant qu'il a été attribué;
- 2° la nature des faits commis;
- 3° les sanctions infligées par le fonctionnaire sanctionnateur.

Art.19 (1) Les communes et la Police grand-ducale tiennent un fichier des sanctions administratives.

(2) Ces fichiers contiennent les données et les informations suivantes :

- 1° les nom, prénoms, date de naissance et la résidence habituelle des personnes qui font l'objet d'un constat ainsi que leur numéro d'identification pour autant qu'il a été attribué;
- 2° la nature des faits commis;
- 3° pour le seul fichier des communes la date de transmission du constat au fonctionnaire sanctionnateur.

TITRE II.

Des sanctions administratives qui peuvent être créées par les communes

Art. 20. Pour les faits énumérés au présent article, seules des sanctions administratives peuvent être prévues:

- 1° 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 ;
- 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 ;
- 3° le fait de ne pas dégager les trottoirs en cas de neige ou de verglas ;
- 4° le fait de ne pas indiquer par un signe bien visible des travaux présentant un danger pour les passants ;
- 5° le fait de ne pas couvrir solidement des trous et excavations se trouvant aux abords de la voie publique ;
- 6° le fait de clôturer le long de la voie publique par du fil de fer barbelé ;
- 7° le fait de ne pas fermer les entrées de caves ou autres ouvertures donnant sur la voie publique ;
- 8° le fait de ne pas tailler des arbres, arbustes ou plantes gênant la circulation ou le passage ;
- 9° le fait de placer des objets sans prendre les dispositions nécessaires pour en empêcher la chute sur les appuis de fenêtre ou autres parties des édifices bordant la voie publique;
- 10° le fait de ne pas observer un passage de sécurité pour le passage des piétons et d'encombrer les voies publiques par des panneaux de publicité ou autres objets gênants sans y être autorisé par le bourgmestre ;
- 11° le fait de ne pas prendre des dispositions pour éviter que les animaux domestiques troublent la tranquillité publique ;

- 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;
- 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 ;
- 14° le fait de charger et décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre pendant les horaires à déterminer par le conseil communal ;
- 15° le fait de faire usage de radios et autres moyens électroniques bruyants sans autorisation du bourgmestre ;
- 16° le fait d'organiser des jeux ou concours sur la voie publique sans l'autorisation du bourgmestre ;
- 17° le fait de dérégler le fonctionnement de l'éclairage public, des projecteurs d'illumination et des signaux colorés réglant la circulation ;
- 18° le fait d'allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre ;
- 19° le fait de compromettre la sécurité du passage ou la salubrité publique en jetant sur la voie publique ou en y laissant écouler des eaux ménagères, des liquides sales ou des matières quelconques ;
- 20° le fait d'uriner ou de déféquer sur la voie publique ;
- 21° le fait de manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques ;
- 22° le fait d'endommager des plantations dans les lieux publics ;
- 23° le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien ;
- 24° le fait d'introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens.

TITRE III.

Dispositions modificatives

Art. 21. 1) A l'article 269 du Code pénal, les termes « *les agents municipaux* » sont rajoutés entre les termes « les officiers ministériels » et « les gardes champêtres ».

2) L'article 551,4° du Code pénal est abrogé.

Art. 22. Il est ajouté à la Section IV du Chapitre Ier du Titre Ier du Livre Premier du Code de procédure pénale un paragraphe 5 intitulé « De l'agent municipal » rédigé comme suit :

« Art. 15-1bis. (1) Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière 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.

(2) Les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

(3) Avant d'entrer en fonctions ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité exactitude et impartialité ».

(4) L'article 458 du Code pénal leur est applicable ».

Art. 23. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit :

1) La dernière phrase de l'article 29 est remplacée par la phrase suivante :

«Les règlements de police sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. »

2) Les articles 97 et 98 sont abrogés.

3) A l'article 99, l'alinéa 2 est rédigé comme suit :

«Les agents municipaux concourent, sous l'autorité du bourgmestre, en accord avec le chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage en décernant des avertissements taxés conformément aux alinéas 1^{er}, 3 et 4 de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis. du Code de procédure pénale.»

4) L'alinéa 5 de l'article 99 est abrogé.

5) A l'article 99, le dernier alinéa est rédigé comme suit :

L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales modifiant 1° le Code pénal ; 2° le Code de procédure pénale; 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans une ou deux autres communes à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

TITRE IV.

Dispositions transitoires et finales

Art. 24. (1) Les gardes champêtres en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent de les exercer jusqu'à ce qu'elles cessent définitivement dans les conditions de l'art. 49 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

(2) Ils sont chargés de veiller à la conservation des propriétés, des récoltes et des fruits de la terre. Ils concourent, sous l'autorité du bourgmestre, à l'exécution des lois et règlements de police ainsi qu'au maintien du bon ordre et de la tranquillité dans la commune.

Ils sont en outre à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes et la durée de leurs autres prestations.

A la demande des communes intéressées, le ministre de l'Intérieur peut autoriser le garde champêtre d'une commune à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes, à condition qu'il y ait accord sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

(3) Les gardes champêtres sont maintenus dans leurs carrières, gardent leurs expectatives de carrière et leurs possibilités d'avancement.

Art. 25. La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: « loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales ».

Art. 26. La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg à l'exception de l'article 4 qui entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

TEXTE COORDONNE

PROJET DE LOI

relative aux sanctions administratives communales modifiant

1° le Code pénal ;

2° le Code ~~d'instruction criminelle de procédure pénale~~;

3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Texte en *italique* et souligné : ajout.

Texte ~~biffé~~ : suppression.

TITRE I^{er}

Les sanctions administratives

Chapitre 1^{er}. – *Les sanctions*

Section 1^{re}. – Des infractions sanctionnées

Art. 1^{er}. (1) Le conseil communal peut, établir dans ses règlements de police générale, les ériger en infractions les faits prévues à l'article 20 et les 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.

(2) Les sanctions administratives ne sont pas applicables aux mineurs.

Section 2. – De la nature des sanctions

Art. 2. Pour ~~les faits énumérés à l'article 20,~~ Le conseil communal peut prévoir sanctionner, dans ses règlements de police générale, la possibilité d'infliger les faits énumérés à l'article 20 d'une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros.

Art. 3. Le conseil communal ne peut sanctionner ~~prévoir simultanément une sanction pénale et une sanction administrative pour~~ les mêmes infractions à ses règlements de police générale d'une sanction pénale et d'une amende administrative.

Section 3. – Du fonctionnaire sanctionnateur

Art. 4. (1) Le ministre de l'Intérieur désigne nomme un ou plusieurs fonctionnaires d'Etat pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur. La ~~désignation~~ nomination aux fonctions de fonctionnaire sanctionnateur est faite pour une durée renouvelable de sept ans. Le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il ne peut recevoir d'instruction à cet égard.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur est un fonctionnaire du groupe de traitement A 1, titulaire d'un diplôme correspondant au grade de master en droit et détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. Une prime mensuelle de 75 points indiciaires lui est allouée.

(3) ~~A défaut de paiement immédiat conformément aux articles 14 et suivants, le fonctionnaire sanctionnateur, soit acquitte, soit inflige l'~~ L'amende visée à l'article 2 est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Elle est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent. La décision d'infliger l'amende emporte, ~~au bénéfice de l'Etat,~~ des frais administratifs de ~~15~~ 20 euros à charge du contrevenant.

Chapitre 2. – Procédure administrative

Section 1^{re}. – Constatations

Art. 5. (1) Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres prévus à l'article 97 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans le cadre de leurs compétences ainsi que les agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 constatent par écrit les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs. Le constat est déposé à l'administration communale. Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale conservent une copie des constats qu'ils ont établis.

(2) Le constat écrit fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire. Le constat peut être discuté devant le fonctionnaire sanctionnateur par les preuves écrites ou testimoniales qu'il décide d'admettre.

(2) L'agent municipal autorisé en vertu de l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes peut procéder à des constatations sur le territoire de ces communes à condition qu'un accord préalable ait été conclu à cette fin entre les communes concernées.

Art. 6. En cas de constatations d'infractions donnant lieu à une sanction administrative dont ils sont les témoins directs et dans le cadre strict des compétences qui leur sont attribuées, les personnes visées à l'article 5 sont autorisées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros.

Art. 7. A défaut de paiement immédiat conformément aux articles 14 et suivants, l'original du constat est envoyé, au plus tard endéans les quinze jours de la constatation, au fonctionnaire sanctionnateur.

Section 2. – Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur

Sous-section 1^{re}. – Déroulement de la procédure

Art. 7. (1) Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques.

(2) Lorsque le fonctionnaire sanctionnateur décide qu'il y a lieu d'entamer la procédure administrative, il communique au contrevenant par lettre recommandée ou, sous réserve du consentement de l'intéressé inscrit au constat de l'infraction et accompagné de l'adresse électronique à utiliser, par voie électronique sécurisée :

1° les faits et leur qualification;

2° que le contrevenant a la possibilité, par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée, soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer, par lettre recommandée, ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification, et dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit, qu'il a, à cette occasion, le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement sa défense;

3° que le contrevenant a le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix;

4° que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;

5° une copie du constat effectué par les personnes visées à l'article 5.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense. Le contrevenant qui demande la remise de la comparution est réinvité péremptoirement endéans un mois. Le contrevenant qui ne se présente pas à l'un des jours déterminés est réputé avoir renoncé au le droit de présenter oralement sa défense.

Art. 8. (1) La décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur est prise dans un délai de quatre mois à partir du constat écrit visé à l'article 5, paragraphe (1) de la communication visée à l'article 7

paragraphe 2 et portée à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée dans les conditions de l'article 7 paragraphe 2.

(2) La décision doit indiquer les voies de recours, 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.

(2 3) Après l'expiration du délai visé au paragraphe (1^{er}), le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative.

Sous-section 2. – Notification de la décision

Art.10 9. (1) Après l'expiration du délai fixé par l'article 8 7, paragraphe (2), point 2°, ou avant l'expiration de ce délai, lorsque le contrevenant signifie ne pas contester pas les faits ou, le cas échéant, après la défense orale ou écrite de l'affaire par le contrevenant ou son représentant, le fonctionnaire sanctionnateur peut infliger l'amende administrative sauf s'il estime que les moyens de défense exposés sont justifiés.

~~(2) 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.~~

~~(3) La décision d'infliger une amende a force exécutoire à partir du moment où aucun recours contre elle n'est plus possible.~~

Art. 11 10. (1) Le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée.

(2) A défaut de recours exercé conformément à l'article 11, en cas de recours irrecevable ou de confirmation de la décision du fonctionnaire sanctionnateur, celle-ci tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Section 4. – Recours

Art. 12 11. (1) Les décisions de sanctions administratives communales prises par le fonctionnaire sanctionnateur peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif dans les conditions prévues par la loi du JJ/MM/AAAA instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

(2) Le recours a un effet suspensif.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui lui ont été signifiés conformément à l'article 14-1. paragraphe 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ainsi que des décisions prises par le Tribunal administratif.

(4) La décision de réformation du Tribunal administratif tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. »

Chapitre 4. – Perception de l'amende

Art. 13 12. (1) Les amendes administratives et les frais administratifs sont perçues par les communes du lieu de constatation de l'infraction au, et à leur profit de la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(2) Le recouvrement des amendes administratives se fait par la voie administrative, selon les dispositions prévues en matière de recouvrement des impôts et taxes par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, sauf que le relevé établi par le receveur communal est rendu exécutoire par le collègue des bourgmestre et échevins.

(2) Vingt pour cent du total annuel perçu par commune au titre d'amendes administratives et de frais administratifs sont versés à la Trésorerie de l'Etat. »

Chapitre 5. – Paiement immédiat de l'amende administrative

Art. 14 13. (1) Les infractions qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative peuvent donner lieu au paiement immédiat subordonné au consentement du contrevenant.

(2) A défaut de consentement le contrevenant est informé qu'il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros. Lors de la demande de paiement immédiat, les contrevenants sont informés des droits énoncés aux articles 8, 9 et 12, oralement par les personnes visées à l'article 5 et par écrit par voie du constat dont une copie leur est remise.

Art. 15 14. (1) ~~En cas de~~ Le tarif du paiement immédiat, l'amende s'élève à 25 euros. Il est perçu au profit de la commune sur le territoire de laquelle le fait a été constaté.

(2) Dans les cas où le contrevenant accepte le paiement immédiat ~~mais n'est matériellement pas en mesure de s'acquitter de l'amende,~~ il est sommé de s'en acquitter dans le dispose d'un délai de huit quinze jours à partir ~~deu~~ jour ~~eelui~~ du constat de l'infraction.

(3) Une copie de la sommation est immédiatement transmise à la commune. Elle tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai énoncé au paragraphe 2. »

Art. 16 15. (1) Le paiement ~~l'amende administrative~~ immédiat sanctionnant les infractions constatées par ~~les gardes champêtres et les agents municipaux visés à l'article 5~~ est effectué à la recette communale agents par carte bancaire de débit ou de crédit ou à la recette communale par carte bancaire ~~ou de crédit ou par virement ou en espèces.~~

(2) ~~Le paiement de l'amende administrative sanctionnant les infractions constatées par les membres du cadre policier de la Police grand-ducale s'effectue à la recette communale selon les modalités prévues au paragraphe 1^{er}.~~

(3) ~~2) Des modalités supplémentaires relatives au paiement immédiat de l'amende administrative peuvent être déterminées par règlement grand-ducal.~~

Art. 17 16. (1) ~~Le paiement immédiat éteint les poursuites~~ Le constat, portant mention du consentement, est déposé à l'administration communale.

(2) A défaut de paiement immédiat dans le délai de l'article 14 paragraphe 2 la commune transmet le constat au fonctionnaire sanctionnateur tout en conservant une copie.

(3) Le paiement immédiat effectué après le délai visé à l'article 14 paragraphe 2 est remboursé.

Chapitre 6. – Prescription des amendes administratives

Art.18 17. Les ~~sommations et les décisions d'amendes administratives~~ amendes administratives se prescrivent par ~~deux~~ cinq ans à compter de la date à laquelle la sommation ou la décision a été portée à la connaissance du contrevenant ~~elles doivent être payées.~~

Chapitre 7. Registres des sanctions administratives communales

Art. 19 18. (1) Le fonctionnaire sanctionnateur tient un fichier des infractions dont les constats lui sont transmis ~~sanctions administratives dont les poursuites ne sont pas éteintes.~~

(2) Ce fichier contient les données et les informations suivantes :

1° les nom, prénoms, date de naissance et la résidence habituelle des personnes qui font l'objet de ~~sanctions administratives communales~~ du constat ainsi que leur numéro d'identification pour autant qu'il a été attribué;

- 2° la nature des faits commis;
3° les sanctions infligées par le fonctionnaire sanctionnateur.

(3) Un règlement grand-ducal peut déterminer, après avis de la Commission nationale pour la protection des données, les autres conditions particulières relatives au traitement des données à caractère personnel figurant dans le registre des sanctions administratives communales.

Art.19 (1) Les communes et la Police grand-ducale tiennent un fichier des sanctions administratives.

(2) Ces fichiers contiennent les données et les informations suivantes :

1° les nom, prénoms, date de naissance et la résidence habituelle des personnes qui font l'objet d'un constat ainsi que leur numéro d'identification pour autant qu'il a été attribué;

2° la nature des faits commis;

3° pour le seul fichier des communes la date de transmission du constat au fonctionnaire sanctionnateur.

TITRE II.

Des sanctions administratives qui peuvent être créées par les communes

Art. 20. Pour les faits énumérés au présent article, seules des sanctions administratives peuvent être prévues:

- 1° 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 ;
- 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 ;
- 3° le fait de ne pas dégager les trottoirs en cas de neige ou de verglas ;
- 4° le fait de ne pas indiquer par un signe bien visible des travaux présentant un danger pour les passants ;
- 5° le fait de ne pas couvrir solidement des trous et excavations se trouvant aux abords de la voie publique ;
- 6° le fait de clôturer le long de la voie publique par du fil de fer barbelé ;
- 7° le fait de ne pas fermer les entrées de caves ou autres ouvertures donnant sur la voie publique ;
- 8° le fait de ne pas tailler des arbres, arbustes ou plantes gênant la circulation ou le passage ;
- 9° le fait de placer des objets sans prendre les dispositions nécessaires pour en empêcher la chute sur les appuis de fenêtre ou autres parties des édifices bordant la voie publique;
- 10° le fait de ne pas observer un passage de sécurité pour le passage des piétons et d'encombrer les voies publiques par des panneaux de publicité ou autres objets gênants sans y être autorisé par le bourgmestre ;
- 11° le fait de ne pas prendre des dispositions pour éviter que les animaux domestiques troublent la tranquillité publique ;
- 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;
- 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 ;
- 14° le fait de charger et décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre pendant les horaires à déterminer par le conseil communal ;
- 15° le fait de faire usage de radios et autres moyens électroniques bruyants sans autorisation du bourgmestre ;
- 16° le fait d'organiser des jeux ou concours sur la voie publique sans l'autorisation du bourgmestre ;
- 17° le fait de dérégler le fonctionnement de l'éclairage public, des projecteurs d'illumination et des signaux colorés réglant la circulation ;

- 18° le fait d'allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre ;
- 19° le fait de compromettre la sécurité du passage ou la salubrité publique en jetant sur la voie publique ou en y laissant écouler des eaux ménagères, des liquides sales ou des matières quelconques ;
- 20° le fait d'uriner ou de déféquer sur la voie publique ;
- 21° le fait de manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques ;
- 22° le fait d'endommager des plantations dans les lieux publics ;
- 23° le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien ;
- 24° le fait d'introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens.

TITRE III.

Dispositions modificatives

Art. 21. 1) A l'article 269 du Code pénal, les termes « *les agents municipaux* » sont rajoutés entre les termes « les officiers ministériels » et « les gardes champêtres ».

2) L'article 551,4° du Code pénal est abrogé.

Art. 22. Il est ajouté à la Section IV du Chapitre Ier du Titre Ier du Livre Premier du Code de procédure pénale un paragraphe 5 intitulé « De l'agent municipal » rédigé comme suit :

« **Art. 15-1bis.** (1) 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.

(2) Les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

(3) Avant d'entrer en fonctions ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité exactitude et impartialité ».

(4) L'article 458 du Code pénal leur est applicable ».

Art. 23. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit :

1) La dernière phrase de l'article 29 de la loi communale est remplacée par la phrase suivante :

« Les règlements de police sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. »

« ~~Le conseil fait les règlements communaux d'administration et les règlements de police générale.~~

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

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

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

~~Les règlements de police générale sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur.»~~

2) Les articles 97 et 98 de la loi communale sont abrogés.

3) A l'article 99, l'alinéa 2 est rédigé comme suit :

« ~~Les agents municipaux concourent, sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, en accord avec le chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de sta-~~

tionnement, *d'arrêt et de parcage* en décernant des avertissements taxés conformément aux alinéas 1^{er}, 2^o 3 et 3 4 de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 *concernant la réglementation réglementant de la circulation sur toutes les voies publiques*. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis. du Code d'instruction criminelle *de procédure pénale.*»

4) L'alinéa 5 de l'article 99 est abrogé.

5) *A l'article 99, le dernier alinéa est rédigé comme suit :*

L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales modifiant 1° le Code pénal ; 2° le Code de procédure pénale; 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans une ou deux communes à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

TITRE IV.

Dispositions transitoires et finales

Art. 24. La présente loi ne s'applique qu'aux infractions commises après son entrée en vigueur.

Art. 25. 24. La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: « loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales ».

Art. 26 24. (1) Les gardes champêtres en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent de les exercer jusqu'à ce qu'elles cessent définitivement dans les conditions de l'art. 49 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

(2) Ils sont chargés de veiller à la conservation des propriétés, des récoltes et des fruits de la terre. Ils concourent, sous l'autorité du bourgmestre, à l'exécution des lois et règlements de police ainsi qu'au maintien du bon ordre et de la tranquillité dans la commune.

Ils sont en outre à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes et la durée de leurs autres prestations.

A la demande des communes intéressées, le ministre de l'Intérieur peut autoriser le garde champêtre d'une commune à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes, à condition qu'il y ait accord sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

(3) Les gardes champêtres sont maintenus dans leurs carrières, gardent leurs expectatives de carrière et leurs possibilités d'avancement.

Art. 27 26. Les communes disposent d'un délai de deux ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi pour adopter des règlements de police générale conformes aux dispositions de l'article 23. Les règlements de police générale adoptés avant l'entrée en vigueur de la présente loi restent valables pendant ce délai.

Art. 25. *La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: « loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales ».*

Art. 28 26. La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg à l'exception de l'article 5 4 qui entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/05

N° 7126⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**relative aux sanctions administratives communales modifiant****1° le Code pénal ;****2° le Code de procédure pénale ;****3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements gouvernementaux</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (8.5.2018).....	1
2) Texte et commentaire des amendements gouvernementaux	2
3) Texte version amendée.....	14
4) Texte coordonné.....	20

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(8.5.2018)

Monsieur le Président,

À la demande du Ministre de l'Intérieur, j'ai l'honneur de vous saisir d'amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi sous rubrique.

À cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec un commentaire ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi tenant compte desdits amendements.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données sera demandé et vous parviendra dès réception.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*

Fernand ETGEN

*

TEXTE ET COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

REMARQUES LIMINAIRES

En mars 2017 le Gouvernement a déposé à la Chambre des Députés le projet de loi n° 7126 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 et le projet de loi n°7124 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 la procédure devant les juridictions administratives.

Les amendements proposés font suite à certaines des observations formulées par le Conseil d'Etat dans ses avis respectifs du 28 novembre 2017.

En ce qui concerne le projet de loi relative à l'introduction de sanctions administratives le Conseil d'Etat a relevé dans les considérations générales de son avis que le projet de loi répondait à certaines de ses critiques déjà formulées dans son avis du 19 janvier 2010 sur le projet de loi n° 5916 relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux, mais que des questions fondamentales continuent à se poser.

Selon le Conseil d'Etat le système des sanctions administratives communales projeté conduirait à la création de corps communaux de police formé par des agents dont l'efficacité d'action serait dépendante d'une assistance systématique de la Police grand-ducale.

Le projet de loi n'a pas été déclaré contraire au principe de la séparation des pouvoirs, néanmoins le Conseil d'Etat met en garde contre l'extension des sanctions administratives à des domaines au-delà de certaines polices administratives spéciales qui pourrait mener à une confusion dans la répartition traditionnelle entre les missions du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire.

Tout en admettant que les communes peuvent déjà, dans le régime actuel, prévoir des sanctions pénales à leurs règlements de police, le Conseil d'Etat observe que le système des sanctions administratives communales est de nature à favoriser l'émergence d'une multitude de droits pénaux communaux qui ne seraient pas à l'abri de reproches du point de vue du principe d'égalité devant la loi.

Le Conseil d'Etat critique le fait qu'en matière de sanctions administratives, la victime qui a subi un dommage à l'occasion de la commission de l'infraction, ne pourra pas demander réparation ni auprès de l'instance administrative qui sanctionne, ni devant le juge administratif devant lequel un recours pourra être formé.

Le défaut d'exclusion formelle des mineurs du champ d'application de la loi a valu une opposition formelle du Conseil d'Etat. Etant donné que le régime de protection des mineurs ne peut pas être mis en oeuvre en matière administrative, les mineurs seront formellement exclus.

Le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement l'abandon du système des sanctions administratives tout en suggérant de s'inspirer en matière de répression de délits d'importance mineure du système de l'amende forfaitaire appliqué dans le système de contrôle et de sanction automatisés. Ainsi la répression des infractions aux règlements communaux serait maintenue dans le cadre classique du droit pénal sous le contrôle du Procureur d'Etat.

Telle n'est pas l'option du Gouvernement qui affirme son attachement au système des sanctions administratives à introduire par le projet de loi dans le but d'installer un système de sanction effective des incivilités et de la petite délinquance et d'en finir avec l'impunité totale actuelle des contrevenants.

La version initiale du projet de loi n° 7126 est modifiée pour tenir compte d'une série d'observations du Conseil d'Etat, notamment des oppositions formelles au nombre de quatre et concernant respectivement le défaut d'exclusion expresse des mineurs du champ d'application de la loi, l'amende fixe de 25 euros à décider par le fonctionnaire sanctionnateur, le délai et le point de départ du délai de paiement des amendes ainsi que les dispositions transitoires concernant les règlements de police adoptés sur base de la nouvelle loi et les règlements de police existants au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

*

PRINCIPALES MODIFICATIONS

Les principales modifications apportées au projet de loi concernent :

1. Le paiement immédiat

Les modalités du paiement immédiat sont modifiées dans un esprit de simplification de la procédure. Le paiement auprès des agents qui constatent l'infraction est supprimé. Les communes pourront faire l'économie des équipements nécessaires à l'exécution de ce mode de paiement. Les contrevenants se verront remettre une sommation écrite de payer à la recette communale dans un délai de quinze jours par carte de débit ou de crédit, par virement ou en espèces.

2. Le fonctionnaire sanctionnateur

Désormais le projet de loi précise que le fonctionnaire sanctionnateur est « *nommé* » au lieu de « *désigné* » pour clarifier que seul le ministre de l'Intérieur intervient dans la nomination.

Le fonctionnaire sanctionnateur sanctionne sauf dans les cas dans lesquels la défense que fait valoir le contrevenant lui semble justifiée.

Les pouvoirs de sanction du fonctionnaire sanctionnateur sont étendus dans la mesure où il n'est plus limité à prononcer une sanction fixe de 25 euros. Dès lors la contradiction avec la fixation d'amendes administratives par les communes dans la fourchette prévue par l'article 2 du projet de loi et qui justifiait une opposition formelle du Conseil d'Etat n'existe plus. Etant donné qu'en vertu de l'article 4 paragraphe 3 le fonctionnaire sanctionnateur doit tenir compte de la gravité des faits en déterminant le quantum de l'amende administrative, les communes ne pourront pas fixer des amendes forfaitaires, mais se contenter de définir, dans les limites de l'article 2, la fourchette dans laquelle le fonctionnaire sanctionnateur décide du taux de l'amende à prononcer.

3. Les mineurs

Afin de prendre en considération les observations du Conseil d'Etat assortis d'une opposition formelle, le projet de loi exclut les mineurs du champ d'application des sanctions administratives.

4. Les flux d'informations

Sur recommandation du Conseil d'Etat, le projet de loi détermine les flux d'information entre les communes et le fonctionnaire sanctionnateur d'une part et entre l'Etat et les communes d'autre part.

5. La valeur du constat d'infraction

Le Conseil d'Etat exige des précisions quant à la valeur du constat. Il n'a pas de valeur probante absolue, mais fait foi des faits constatés jusqu'à preuve du contraire. Cette preuve contraire peut être apportée par le contrevenant par des écrits et des témoignages que le fonctionnaire sanctionnateur décide d'admettre. L'appréciation des éléments de preuve apportés appartient au fonctionnaire sanctionnateur.

6. Précision des droits de la défense

La procédure à suivre par le fonctionnaire sanctionnateur à défaut du contrevenant de se présenter devant lui pour faire valoir ses moyens de défense et en cas de demande de remise de la date y prévue n'étaient pas déterminés par le projet de loi. Le contrevenant aura le droit d'être reconvoqué une seule fois en cas de demande de remise. En cas d'absence à l'une des dates fixées le contrevenant est considéré comme ayant renoncé au droit de faire valoir ses moyens de défense oralement et le fonctionnaire sanctionnateur pourra prendre sa décision par défaut. L'absence du contrevenant ne lui enlève cependant pas le droit de former un recours en réformation contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur devant le tribunal administratif.

7. Communication par voie électronique

Un des amendements ajoute aux moyens classiques de communication entre le contrevenant et le fonctionnaire sanctionnateur la voie électronique sécurisée.

8. Exécution des constats et des décisions de sanctions administratives

L'avis de la Haute Corporation a recommandé de préciser les procédures concernant l'encaissement et le recouvrement du paiement immédiat et des décisions de sanctions administratives.

Le contrevenant qui consent au paiement immédiat sera sommé d'effectuer le paiement immédiat dans un délai de quinze jours. Une copie de la sommation est remise à la commune.

La sommation et les décisions de sanctions administratives tiennent lieu de titres de recette conformément à l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pour permettre au receveur communal d'encaisser le paiement immédiat ou la sanction administrative.

9. Délai de prescription des montants dus

Le délai de prescription des montants dus au titre de paiement immédiat ou de sanction administrative est porté de deux à cinq ans pour le faire correspondre aux délais de prescription de droit commun en matière communale. Le point de départ de la prescription est la date à partir de laquelle la décision ou la sommation a été portée à la connaissance du contrevenant. L'amendement fait droit aux observations du Conseil d'Etat assorties d'une opposition formelle.

10. Suppression de la distinction entre règlements communaux

Le projet de loi ne distingue plus entre règlements de police et règlements d'administration interne pour ne pas provoquer les insécurités juridiques soulevées par la Haute Corporation.

11. Abandon du délai transitoire de deux ans

Le projet de loi n'insiste plus sur l'introduction obligatoire de règlements communaux tenant compte de la loi sur les sanctions administratives alors que cette disposition est en contradiction avec la faculté d'ériger en infractions certains faits réprimés par des sanctions administratives. Le Conseil d'Etat avait formulé une opposition formelle à ce propos.

*

AMENDEMENTS

Amendement 1

Dans l'intitulé du projet de loi les termes « Code d'instruction criminelle » sont remplacés par les termes « Code de procédure pénale ».

Commentaire de l'amendement 1

L'intitulé est adapté pour tenir compte de la nouvelle dénomination du « Code de procédure pénale »

Amendement 2

L'article 1^{er} du projet de loi prend la teneur suivante :

« **Art. 1^{er}.** (1) *Le conseil communal peut, dans ses règlements de police générale, ériger en infractions les faits prévus à l'article 20 et les sanctionner 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.*

(2) *Les sanctions administratives ne sont pas applicables aux mineurs. »*

Commentaire de l'amendement 2

La rédaction de l'article 1^{er} est modifiée pour tenir compte de l'observation du Conseil d'Etat ayant soulevé que la formule de l'article 1^{er} était erronée dans la mesure où le conseil communal n'établit pas les infractions prévues à l'article 20, mais érige en infractions les faits prévus par la loi.

Un deuxième paragraphe est ajouté à l'article 1^{er} pour exclure formellement les mineurs de l'application de la loi relative aux sanctions administratives communales pour les raisons évoquées par le Conseil d'Etat.

Amendement 3

L'article 2 du projet de loi prend la teneur suivante :

« **Art.2.** *Le conseil communal peut sanctionner, dans ses règlements de police générale, les faits énumérés à l'article 20 d'une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros. »*

Commentaire de l'amendement 3

L'amendement 3 supprime la compétence du conseil communal de prévoir des sanctions administratives sous la forme d'une double faculté critiquée par le Conseil d'Etat.

Amendement 4

L'article 3 du projet de loi prend la teneur suivante :

« **Art.3.** *Le conseil communal ne peut sanctionner les mêmes infractions à ses règlements de police générale d'une sanction pénale et d'une amende administrative. »*

Commentaire de l'amendement 4

L'amendement 4 redresse la formulation de l'article 3 en faisant droit à l'observation du Conseil d'Etat d'après lequel il n'appartient pas au conseil communal de prévoir la sanction qui est établie par la loi.

Amendement 5

L'article 4 du projet de loi prend la teneur suivante :

« **Art. 4.** (1) *Le ministre de l'Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires d'Etat pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur. La nomination aux fonctions de fonctionnaire sanctionnateur est faite pour une durée renouvelable de sept ans. Le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il ne peut recevoir d'instruction à cet égard.*

(2) *Le fonctionnaire sanctionnateur est un fonctionnaire du groupe de traitement A 1, titulaire d'un diplôme correspondant au grade de master en droit et détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. Une prime mensuelle de 75 points indiciaires lui est allouée.*

(3) *L'amende visée à l'article 2 est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Elle est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent. La décision d'infliger l'amende emporte des frais administratifs de 20 euros à charge du contrevenant.»*

Commentaire de l'amendement 5

Au paragraphe 1^{er} le terme « désigne » est remplacé par le terme « nomme » conformément aux observations du Conseil d'Etat. Il s'agit en effet d'une nomination par le ministre de l'Intérieur, aucune autre autorité n'étant supposée intervenir dans le choix du fonctionnaire sanctionnateur.

Il est ajouté au paragraphe 2 une deuxième phrase introduisant au bénéfice du fonctionnaire sanctionnateur une prime justifiée par l'exercice d'un travail spécifique qui de par sa nature ne rentre pas dans les attributions ordinaires d'un fonctionnaire de l'administration gouvernementale, qui comporte une responsabilité particulière ainsi qu'une augmentation certaine de la charge de travail ordinaire du fonctionnaire concerné.

Le paragraphe 3 abandonne l'idée d'une sanction administrative unique et donne au fonctionnaire sanctionnateur la faculté d'infliger l'amende administrative visée à l'article 2 et l'oblige à la proportionner à la gravité des faits qui la motivent. Ainsi l'amendement fait suite aux observations du Conseil d'Etat ayant conduit à une opposition formelle. Les conditions dans lesquelles le fonctionnaire sanctionnateur peut renoncer à infliger l'amende administrative sont précisées à l'article 9.

Le terme « acquitter » jugé impropre dans le contexte des sanctions administratives est supprimé. Désormais le texte précise que l'amende administrative est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Il peut ne pas sanctionner seulement si les moyens de défense du contrevenant lui paraissent justifiés. Etant donné que les principes du droit pénal ne peuvent pas s'appliquer purement et simplement en matière administrative, mais que l'amende administrative est considérée néanmoins comme une sanc-

tion de nature pénale, il est nécessaire de préciser que le fonctionnaire sanctionnateur prononce l'amende en considération de la gravité des faits. En conséquence les communes ne pourront pas fixer des amendes forfaitaires, mais se contenter de définir, dans les limites de l'article 2, la fourchette dans laquelle le fonctionnaire sanctionnateur décide du taux de l'amende.

L'article 12 précise désormais que les amendes administratives sont perçues par les communes à leur profit et que vingt pour cent du total annuel encaissés au titre d'amendes administratives et de frais administratifs sont versés à la Trésorerie de l'Etat.

Amendement 6

L'article 5 du projet de loi prend la teneur suivante :

« **Art. 5. (1)** *Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres prévus à l'article 97 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans le cadre de leurs compétences ainsi que les agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 constatent par écrit les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs. Le constat est déposé à l'administration communale. Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale conservent une copie des constats qu'ils ont établis.*

(2) Le constat écrit fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire. Le constat peut être discuté devant le fonctionnaire sanctionnateur par les preuves écrites ou testimoniales qu'il décide d'admettre. »

Commentaire de l'amendement 6

Donnant suite à la recommandation du Conseil d'Etat le paragraphe 1^{er} se réfère aux textes pertinents de la loi communale afin de clarifier l'exercice des compétences des agents municipaux et des garde champêtres. Pour remédier à une lacune du projet de loi, il est précisé que les constats des infractions sont déposés à l'administration communale et que les membres du cadre policier de la Police grand-ducale conservent une copie des constats établis par eux.

Le paragraphe 2 initial est supprimé. Ces dispositions sont modifiées et intégrées à l'article 99 de la loi communale qui sera modifié par l'article 23. 5) du projet de loi. L'agent municipal d'une commune pourra exercer ses attributions sur le territoire d'une ou de deux communes sous réserve d'un accord entre les autorités communales concernant le traitement et le service de l'agent. L'autorisation du ministre de l'Intérieur ne sera plus requise à cette fin et les communes qui prennent l'initiative de collaborer dans ce domaine ne doivent plus être des communes limitrophes.

Un nouveau paragraphe 2 est introduit pour déterminer la valeur du constat écrit qui fait foi des faits y constatés. Cette valeur n'est pas absolue et le constat doit pouvoir être débattu devant le fonctionnaire sanctionnateur par les preuves écrites ou par les preuves testimoniales qu'il admet.

Amendement 7

L'article 6 du projet de loi prend la teneur suivante :

« **Art. 6.** *En cas de constatations d'infractions donnant lieu à une sanction administrative les personnes visées à l'article 5 sont autorisées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros. »*

Commentaire de l'amendement 7

La précision que les agents autorisés à faire le constat des infractions punies par des amendes administratives doivent être les témoins directs des faits et agir dans le cadre strict des compétences leur attribuées est supprimée alors que les conditions dans lesquelles ils agissent sont précisées clairement à l'article 5. L'amendement suit la recommandation du Conseil d'Etat.

Amendement 8

L'article 7 du projet de loi est modifié et déplacé à l'article 16.

Commentaire de l'amendement 8

Pour une meilleure compréhension du texte, le défaut de paiement immédiat et ses conséquences sont abordés dans le chapitre 5 consacré expressément à la matière. La disposition supprimée fera

l'objet d'un nouveau paragraphe 2 ajouté au nouvel article 16. Ce paragraphe prévoit qu'à défaut de consentement au paiement immédiat, l'agent dépose le constat à la commune à laquelle il appartient de le transmettre au fonctionnaire sanctionnateur afin que celui-ci entame la procédure de sanction.

Amendement 9

L'article 8 du projet de loi devient l'article 7 dont le paragraphe 1^{er} et le point 2^o du paragraphe 2 et le paragraphe 3 prennent la teneur suivante :

« **Art. 7.** (1) *Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques.*

(2) *Le fonctionnaire sanctionnateur communique au contrevenant par lettre recommandée ou, sous réserve du consentement de l'intéressé inscrit au constat de l'infraction et accompagné de l'adresse électronique à utiliser, par voie électronique sécurisée :*

(...)

2^o *que le contrevenant a la possibilité, par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée, soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification et, dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit, qu'il a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement;*

(...)

(3) *Le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense. Le contrevenant qui demande la remise de la comparution est réinvité péremptoirement endéans un mois. Le contrevenant qui ne se présente pas à l'un des jours déterminés est réputé avoir renoncé au droit de présenter oralement sa défense.»*

Commentaire de l'amendement 9

Les communications du fonctionnaire sanctionnateur avec le contrevenant peuvent avoir lieu non seulement par la voie postale traditionnelle, mais également par la voie électronique sécurisée si le contrevenant y consent. La faculté de présenter sa défense est limitée aux cas dans lesquels le contrevenant se trouve dans l'impossibilité de le faire par écrit. Les deux modifications tiennent compte des propositions du Conseil d'Etat.

Le contrevenant peut demander que la présentation orale de ses moyens de défense soit reportée à une autre date. Le fonctionnaire sanctionnateur invite une nouvelle et dernière fois le contrevenant. Celui qui ne se présente pas à l'une des dates fixées est considéré comme ayant renoncé au droit de défense orale. Le fait de ne pas se présenter devant le fonctionnaire sanctionnateur n'enlève pas au contrevenant le droit de former un recours devant le tribunal administratif.

Le Conseil d'Etat a encore posé la question dans quelle mesure les garanties procédurales en matière de langues, introduites par la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale devraient être respectées. Ces garanties ne sont pas d'application aux contraventions punies d'une amende de 25 à 250 euros et ne doivent par analogie pas être applicables aux sanctions administratives qui ne constituent pas des peines plus sévères.

Amendement 10

L'article 9 du projet de loi devient l'article 8 et prend la teneur suivante :

« **Art. 8.** (1) *La décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur est prise dans un délai de quatre mois à partir de la communication visée à l'article 7 paragraphe 2 et portée à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée dans les conditions de l'article 7 paragraphe 2.*

(2) *La décision doit indiquer les voies de recours, 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.*

(3) *Après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative. »*

Commentaire de l'amendement 10

Le premier paragraphe du nouvel article 9 est modifié pour changer le point de départ du délai de quatre mois mis à disposition du fonctionnaire sanctionnateur pour prendre une décision. Le délai court à partir du moment où le contrevenant est informé qu'une procédure est dirigée à son encontre. Ainsi le Gouvernement suit la recommandation du Conseil d'Etat. Un nouveau paragraphe 2 est inséré à l'article 8 reprenant les dispositions de l'article 10 paragraphe 2 du projet de loi. L'ancien paragraphe 2 devient le paragraphe 3.

Amendement 11

L'article 10 du projet de loi devient l'article 9 et prend la teneur suivante :

« **Art.9.** *Après l'expiration du délai fixé par l'article 7, paragraphe 2, point 2°, ou avant l'expiration de ce délai, lorsque le contrevenant ne conteste pas les faits ou, le cas échéant, après la défense orale ou écrite de l'affaire par le contrevenant ou son représentant, le fonctionnaire sanctionnateur inflige l'amende administrative sauf s'il estime que les moyens de défense exposés sont justifiés.* »

Commentaire de l'amendement 11

Ainsi que le suggère le Conseil d'Etat le paragraphe 2 de l'article 10 est inséré au nouvel article 8 et le paragraphe 3 est supprimé. L'ancien paragraphe 1^{er} devient dès lors un paragraphe unique. En ce qui concerne les formes dans lesquelles la contestation des faits est effectuée et en ce qui concerne la marge de manoeuvre du fonctionnaire sanctionnateur lorsqu'il inflige une sanction, il est fait droit aux observations du Conseil d'Etat. Il n'est plus question de « signifier » une contestation, mais de « contester ». Le fonctionnaire sanctionnateur inflige l'amende, sauf si les moyens de défense exposés par le contrevenant sont justifiés.

Amendement 12

L'article 11 du projet de loi devient l'article 10 et prend la teneur suivante :

« **Art. 10.** (1) *Le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée.*

(2) *A défaut de recours exercé conformément à l'article 11, en cas de recours irrecevable ou de confirmation de la décision du fonctionnaire sanctionnateur, celle-ci tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.* »

Commentaire de l'amendement 12

Un paragraphe 2 est ajouté à l'article 11 pour conférer à la décision du fonctionnaire sanctionnateur la qualité de titre de recette qui oblige le receveur communal d'encaisser et de recouvrer, le cas échéant, l'amende administrative. La décision du fonctionnaire sanctionnateur ne peut revêtir cette qualité seulement dans les cas où aucun recours n'est exercé et où, en cas d'exercice du recours, celui-ci est déclaré irrecevable par le juge administratif où lorsque la décision du fonctionnaire sanctionnateur est confirmée par celui-ci. L'amendement 12 doit encore être lu en rapport avec l'amendement 14.

Amendement 13

L'article 12 du projet de loi devient l'article 11 et prend la teneur suivante :

« **Art. 11.** (1) *Les décisions de sanctions administratives communales prises par le fonctionnaire sanctionnateur peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif dans les conditions prévues par la loi du JJ/MM/AAAA instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.*

(2) *Le recours a un effet suspensif.*

(3) *Le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui lui ont été signifiés conformément à l'article 14-1. paragraphe 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ainsi que des décisions prises par le Tribunal administratif.*

(4) *La décision de réformation du Tribunal administratif tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.* »

Commentaire de l'amendement 13

L'article 11 comprend quatre paragraphes dont le premier demeure inchangé par rapport à l'article 12 de la version initiale du projet de loi.

Un deuxième paragraphe est ajouté pour préciser que le recours devant le tribunal administratif suspend l'exécution de la décision du fonctionnaire sanctionnateur, solution la plus favorable à l'administré qui exerce le recours devant le Tribunal administratif

Un troisième paragraphe est introduit pour faire en sorte que le fonctionnaire sanctionnateur soit obligé d'informer les communes concernées des recours exercés par des contrevenants contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur et des décisions prises par Tribunal administratif. Cette information est indispensable aux communes lorsqu'il s'agit de connaître les décisions du fonctionnaire sanctionnateur et du Tribunal administratif valant de titres de recette et dont les amendes peuvent être encaissées par les communes.

Le quatrième paragraphe prévoit que les décisions de réformation du Tribunal administratif valent titre de recette au sens de la loi communale.

Amendement 14

L'article 13 du projet de loi devient l'article 12 et prend la teneur suivante :

« **Art. 12.** (1) *Les amendes administratives et les frais administratifs sont perçus par les communes du lieu de constatation de l'infraction et à leur profit.*

(2) *Vingt pour cent du total annuel perçu par commune au titre d'amendes administratives et de frais administratifs sont versés à la Trésorerie de l'Etat. »*

Commentaire de l'amendement 14

L'amendement précise que les amendes administratives sont perçues par les communes à leur propre profit. Etant donné que les décisions du fonctionnaire sanctionnateur tiennent lieu, aux termes de l'article 10, de titres de recette que le receveur communal pourra encaisser dans les conditions de droit commun le paragraphe 2 de l'article 12 a pu être supprimé.

Un nouveau paragraphe 2 est rajouté pour assurer à l'Etat une part des frais administratifs perçus par les communes.

Amendement 15

Le titre du Chapitre 5 prend la teneur suivante :

« Chapitre 5.– Paiement immédiat »

Commentaire de l'amendement 15

L'intitulé du Chapitre 5 est modifié pour éviter la terminologie inappropriée d'« amende administrative » dans le contexte du paiement immédiat.

Amendement 16

L'article 14 du projet de loi devient l'article 13 et prend la teneur suivante :

« **Art. 13.** (1) *Les infractions qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative peuvent donner lieu au paiement immédiat subordonné au consentement du contrevenant.*

(2) *A défaut de consentement le contrevenant est informé qu'il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros. »*

Commentaire de l'amendement 16

La rédaction de l'article 13 paragraphe 1^{er} est modifiée pour les mêmes raisons que pour l'amendement 14.

Le paragraphe 2 est modifié pour tenir compte des observations du Conseil d'Etat en ce qui concerne les informations à mettre à disposition du contrevenant qui n'est plus qu'informé de la possibilité de se voir infliger une amende par le fonctionnaire sanctionnateur augmentée de frais administratifs.

Amendement 17

L'article 15 du projet de loi devient l'article 14 et prend la teneur suivante :

« **Art. 14.** (1) *Le tarif du paiement immédiat s'élève à 25 euros. Il est perçu au profit de la commune sur le territoire de laquelle le fait a été constaté.*

(2) *Dans les cas où le contrevenant accepte le paiement immédiat, il est sommé de s'en acquitter dans le délai de quinze jours à partir du jour du constat de l'infraction.*

(3) *Une copie de la sommation est immédiatement transmise à la commune. Elle tient lieu de titre de recette communale au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai énoncé au paragraphe 2. »*

Commentaire de l'amendement 17

Les modalités du paiement immédiat auprès de l'agent qui a constaté l'infraction sont précisées dans la mesure où une sommation est remise au contrevenant ordonnant à celui-ci d'effectuer le paiement à la recette communale selon les modalités définies à l'article 15. Pour permettre au receveur de percevoir la recette et de la comptabiliser, la sommation vaut titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale. Ainsi il est fait droit à l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne le flux d'informations entre les agents qui constatent les infractions et les communes et en ce qui concerne le régime spécial du titre de recette. Le délai pour le paiement immédiat est fixé à quinze jours au lieu de huit jours pour accorder au contrevenant un délai plus étendu pour le paiement immédiat. Le paiement immédiat est perçu exclusivement au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle le fait donnant lieu à sanction a été constaté.

Amendement 18

L'article 16 devient le nouvel article 15 et prend la teneur suivante :

« **Art. 15.** (1) *Le paiement immédiat sanctionnant les infractions constatées par les agents visés à l'article 5 est effectué à la recette communale par carte bancaire de débit ou de crédit ou par virement ou en espèces.*

(2) *Des modalités supplémentaires relatives au paiement immédiat peuvent être déterminées par règlement grand-ducal. »*

Commentaire de l'amendement 18

Dans un esprit de simplification et d'économie une seule procédure de paiement immédiat est maintenue, à savoir celle permettant au contrevenant de s'acquitter dans un délai de quinze jours à partir du jour de la constatation de l'infraction auprès de l'administration communale par carte de débit, en espèces ou par virement.

En conséquence le paiement auprès des agents visés à l'article 5 du projet de loi est abandonné, ce qui permet aux communes de faire l'économie des équipements techniques nécessaires à l'exécution de ce mode de paiement.

Amendement 19

L'article 17 devient le nouvel article 16 et prend la teneur suivante :

« **Art. 16.** (1) *Le constat, portant mention du consentement, est déposé à l'administration communale.*

(2) *A défaut de paiement immédiat dans le délai de l'article 14 paragraphe 2 la commune transmet le constat au fonctionnaire sanctionnateur tout en conservant une copie.*

(3) *Le paiement immédiat effectué après le délai visé à l'article 14 paragraphe 2 est remboursé.*

Commentaire de l'amendement 19

Le paragraphe unique de l'article 17 du projet de loi devient le paragraphe 1^{er}. Le texte tient compte de la proposition du Conseil d'Etat de remplacer la référence à l'extinction des poursuites, inappropriée

dans le contexte administratif. Le constat est simplement déposé à la commune lorsque le contrevenant a consenti au paiement immédiat. La procédure ne connaîtra pas de suite devant le fonctionnaire sanctionnateur sauf lorsque le paiement immédiat n'est pas effectué ou n'est pas effectué dans le délai, cas dans lesquels la commune transmet le constat au fonctionnaire sanctionnateur devant lequel la procédure en vue d'une éventuelle amende administrative est entamée. Si le paiement intervient après que le constat a été transmis au fonctionnaire sanctionnateur, le tarif de 25 euros sera remboursé. Si dès le constat d'une infraction, le contrevenant ne consent pas au paiement immédiat, le constat est déposé à la commune qui a la charge de le transmettre au fonctionnaire sanctionnateur.

Ainsi Le Conseil d'Etat est suivi en ce qui concerne le flux d'informations entre les agents qui constatent les infractions, la commune et le fonctionnaire sanctionnateur.

Amendement 20

L'article 18 devient le nouvel article 17 et prend la teneur suivante :

« **Art.17.** *Les sommations et les décisions d'amendes administratives se prescrivent par cinq ans à compter de la date à laquelle la sommation ou la décision a été portée à la connaissance du contrevenant.* »

Commentaire de l'amendement 20

La sommation de payer dans le délai de quinze jours, les décisions du fonctionnaire sanctionnateur et du juge administratif tiennent lieu de titres de recette. Le tarif dû en cas d'infractions correspond dès lors à une recette de la commune que le receveur peut encaisser sur base d'une sommation ou d'une décision qui tiennent lieu de titres de recette. Le délai de prescription des tarifs dus est aligné sur la prescription de droit commun en matière communale qui est de cinq ans. Le point de départ du délai est fixé à partir du jour auquel la sommation ou la décision est portée à la connaissance du contrevenant. Le Gouvernement suit les recommandations du Conseil d'Etat à ce sujet.

Amendement 21

L'article 19 devient l'article 18 et prend la teneur suivante :

« **Art. 18.** (1) *Le fonctionnaire sanctionnateur tient un fichier des infractions dont les constats lui sont transmis.*

(2) *Ce fichier contient les données et les informations suivantes:*

1° *les nom, prénoms, date de naissance et la résidence habituelle des personnes qui font l'objet du constat ainsi que leur numéro d'identification pour autant qu'il a été attribué;*

2° *la nature des faits commis;*

3° *les sanctions infligées par le fonctionnaire sanctionnateur.* »

Commentaire de l'amendement 21

L'extinction des poursuites n'est pas un terme approprié selon le Conseil d'Etat pour faire la distinction entre les infractions pour lesquelles il y a eu paiement immédiat et qui ne parviennent pas au fonctionnaire sanctionnateur et celles pour lesquelles ce dernier prononce une sanction. C'est pourquoi la modification a pour objet de se référer aux seules infractions dont le constat est transmis au fonctionnaire sanctionnateur.

En conséquence le paragraphe 2 ne se réfère plus aux sanctions administratives, mais aux constats envoyés au fonctionnaire sanctionnateur.

Considérant que la législation actuelle est suffisante pour régler la protection des données et qu'elle sera remplacée par la nouvelle législation européenne à partir du 25 mai 2018, l'amendement supprime le paragraphe 3 tel que suggéré par le Conseil d'Etat.

Amendement 22

Un nouvel article 19 est inséré après l'article 18. Il prend la teneur suivante :

« **Art.19** (1) *Les communes et la Police grand-ducale tiennent un fichier des sanctions administratives.*

(2) *Ces fichiers contiennent les données et les informations suivantes:*

1° les nom, prénoms, date de naissance et la résidence habituelle des personnes qui font l'objet d'un constat ainsi que leur numéro d'identification pour autant qu'il a été attribué;

2° la nature des faits commis;

3° pour le seul fichier des communes la date de transmission du constat au fonctionnaire sanctionnateur. »

Commentaire de l'amendement 22

L'amendement crée des registres de sanctions administratives au niveau des communes et au niveau de la Police grand-ducale nécessaires pour une bonne gestion des dossiers. Le contenu de ces fichiers est comparable à celui tenu par le fonctionnaire sanctionnateur déjà prévu par la version initiale du projet de loi modifié sur ce point.

Amendement 23

L'article 22 prend la teneur suivante:

« **Art. 22.** Il est ajouté à la Section IV du Chapitre Ier du Titre Ier du Livre Premier du Code de procédure pénale un paragraphe 5 intitulé « De l'agent municipal » rédigé comme suit:

« Art. 15-1bis. (1) Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière 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.

(2) Les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

(3) Avant d'entrer en fonctions ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité exactitude et impartialité ».

(4) L'article 458 du Code pénal leur est applicable ».

Commentaire de l'amendement 23

Le Gouvernement fait siennes certaines observations formulées par le Conseil d'Etat concernant l'article 22 du projet de loi et adopte la proposition de texte pour modifier l'article 15-1bis. du Code de procédure pénale et y ajouter trois paragraphes concernant la formation à accomplir par les agents municipaux, l'obligation de prêter serment et l'application de l'article 458 du Code pénal.

Amendement 24

« **Art. 23.** La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit :

1) La dernière phrase de l'article 29 est remplacée par la phrase suivante :

« Les règlements de police sont soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur. »

2) Les articles 97 et 98 sont abrogés.

3) L'article 99, alinéa 2 est rédigé comme suit :

« Les agents municipaux concourent, sous l'autorité du bourgmestre, en accord avec le chef de commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage en décernant des avertissements taxés conformément aux alinéas 1^{er}, 3 et 4 de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis. du Code de procédure pénale.»

(...)

5) L'article 99, dernier alinéa est rédigé comme suit :

« L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales modifiant

1° le Code pénal; 2° le Code de procédure pénale; 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans une ou deux communes à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service. »

Commentaire de l'amendement 24

Point 1)

Il est renoncé à la modification de l'article 29 de la loi communale pour les raisons évoquées par le Conseil d'Etat en ce qui concerne la distinction entre règlements d'administration et règlements de police, en ce qui concerne l'obligation des communes de se doter d'un règlement de police au contenu prédéterminé et pour éviter de provoquer des doutes sur l'existence de la base légale des règlements-taxes. L'obligation de soumettre les règlements de police à l'approbation du ministre de l'Intérieur est maintenue.

Point 3)

Pour l'exercice des compétences en matière de stationnement, les agents municipaux sont placés sous l'autorité du bourgmestre alors qu'il s'agit de compétences rattachées au pouvoir de police communal. Le Gouvernement fait suite à la recommandation du Conseil d'Etat.

Le texte est par ailleurs adapté au texte du projet de loi n° 7214 pour tenir compte du fait que les agents municipaux peuvent désormais intervenir en matière d'arrêt et de parcage.

Point 5)

Le dernier alinéa de l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifié pour ouvrir plus largement les possibilités de coopération entre communes lorsqu'il s'agit de réprimer certaines infractions sur le territoire communal en recourant à des agents municipaux. Dorénavant cette coopération n'est plus limitée aux seules communes limitrophes, mais le nombre de communes est fixé à deux, les autres conditions demeurant les mêmes.

Amendement 25

L'article 24 est supprimé. L'ordre des articles suivants est modifié.

Commentaire de l'amendement 25

C'est à bon droit que le Conseil d'Etat a retenu que l'article 24 était superflu. Il a été supprimé en conséquence.

Amendement 26

L'article 25 devenu l'article 24 est déplacé pour précéder l'article final qui devient l'article 26.

Commentaire de l'amendement 26

Le Gouvernement suit les observations du Conseil d'Etat.

Amendement 27

L'article 27 du projet de loi est supprimé

Commentaire de l'amendement 27

L'article 27 est supprimé pour les raisons d'incohérence et de manque de précision évoquées par le Conseil d'Etat et qui peuvent selon lui constituer des sources d'insécurité juridique.

Amendement 28

L'article 28 devient l'article 26 et dans le dispositif de cet article les termes « l'article 5 » sont remplacés par les termes « l'article 4 ».

Commentaire de l'amendement 28

L'article en question est modifié pour redresser une erreur matérielle.

*

TEXTE VERSION AMENDEE

PROJET DE LOI

relative aux sanctions administratives communales modifiant

1° le Code pénal ;

2° le Code de procédure pénale;

3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

TITRE I^{er}

Les sanctions administratives

Chapitre 1^{er} . – *Les sanctions*

Section 1^{re}. – Des infractions sanctionnées

Art. 1^{er}. (1) Le conseil communal peut, dans ses règlements de police générale, ériger en infractions les faits prévus à l'article 20 et les sanctionner 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.

(2) Les sanctions administratives ne sont pas applicables aux mineurs.

Section 2. – De la nature des sanctions

Art. 2. Le conseil communal peut sanctionner, dans ses règlements de police générale, les faits énumérés à l'article 20 d'une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros.

Art. 3. Le conseil communal ne peut sanctionner les mêmes infractions à ses règlements de police générale d'une sanction pénale et d'une amende administrative.

Section 3. – Du fonctionnaire sanctionnateur

Art. 4. (1) Le ministre de l'Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires d'Etat pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur. La nomination aux fonctions de fonctionnaire sanctionnateur est faite pour une durée renouvelable de sept ans. Le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il ne peut recevoir d'instruction à cet égard.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur est un fonctionnaire du groupe de traitement A 1, titulaire d'un diplôme correspondant au grade de master en droit et détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. Une prime mensuelle de 75 points indiciaires lui est allouée.

(3) L'amende visée à l'article 2 est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Elle est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent. La décision d'infliger l'amende emporte des frais administratifs de 20 euros à charge du contrevenant.

Chapitre 2. – *Procédure administrative*

Section 1^{re}. – Constatations

Art. 5. (1) Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres prévus à l'article 97 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans le cadre de leurs compétences ainsi que les agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 constatent par écrit les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives et dont

ils sont les témoins directs. Le constat est déposé à l'administration communale. Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale conservent une copie des constats qu'ils ont établis.

(2) Le constat écrit fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire. Le constat peut être discuté devant le fonctionnaire sanctionnateur par les preuves écrites ou testimoniales qu'il décide d'admettre.

Art. 6. En cas de constatations d'infractions donnant lieu à une sanction administrative les personnes visées à l'article 5 sont autorisées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros.

Section 2. – Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur

Sous-section 1^{re}. – Déroulement de la procédure

Art. 7. (1) Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur communique au contrevenant par lettre recommandée ou, sous réserve du consentement de l'intéressé inscrit au constat de l'infraction et accompagné de l'adresse électronique à utiliser, par voie électronique sécurisée :

- 1° les faits et leur qualification;
- 2° que le contrevenant a la possibilité, par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée, soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification et, dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit, qu'il a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement;
- 3° que le contrevenant a le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix;
- 4° que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;
- 5° une copie du constat effectué par les personnes visées à l'article 5.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense. Le contrevenant qui demande la remise de la comparution est réinvité péremptoirement endéans un mois. Le contrevenant qui ne se présente pas à l'un des jours déterminés est réputé avoir renoncé au droit de présenter oralement sa défense.

Art. 8. (1) La décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur est prise dans un délai de quatre mois à partir de la communication visée à l'article 7 paragraphe 2 et portée à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée dans les conditions de l'article 7 paragraphe 2.

(2) La décision doit indiquer les voies de recours, 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.

(3) Après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative.

Sous-section 2. – Notification de la décision

Art. 9. Après l'expiration du délai fixé par l'article 7, paragraphe 2, point 2°, ou avant l'expiration de ce délai, lorsque le contrevenant ne conteste pas les faits ou, le cas échéant, après la défense orale ou écrite de l'affaire par le contrevenant ou son représentant, le fonctionnaire sanctionnateur inflige l'amende administrative sauf s'il estime que les moyens de défense exposés sont justifiés.

Art. 10. (1) Le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée.

(2) A défaut de recours exercé conformément à l'article 11, en cas de recours irrecevable ou de confirmation de la décision du fonctionnaire sanctionnateur, celle-ci tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Section 4. – Recours

Art. 11. (1) Les décisions de sanctions administratives communales prises par le fonctionnaire sanctionnateur peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif dans les conditions prévues par la loi du JJ/MM/AAAA instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

(2) Le recours a un effet suspensif.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui lui ont été signifiés conformément à l'article 14-1. paragraphe 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ainsi que des décisions prises par le Tribunal administratif.

(4) La décision de réformation du Tribunal administratif tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. »

Chapitre 4. – Perception de l'amende

Art. 12. (1) Les amendes administratives et les frais administratifs sont perçus par les communes du lieu de constatation de l'infraction et à leur profit.

(2) Vingt pour cent du total annuel perçu par commune au titre d'amendes administratives et de frais administratifs sont versés à la Trésorerie de l'Etat. »

Chapitre 5. – Paiement immédiat

Art. 13. (1) Les infractions qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative peuvent donner lieu au paiement immédiat subordonné au consentement du contrevenant.

(2) A défaut de consentement le contrevenant est informé qu'il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

Art. 14. (1) Le tarif du paiement immédiat s'élève à 25 euros. Il est perçu au profit de la commune sur le territoire de laquelle le fait a été constaté.

(2) Dans les cas où le contrevenant accepte le paiement immédiat, il est sommé de s'en acquitter dans le délai de quinze jours à partir du jour du constat de l'infraction.

(3) Une copie de la sommation est immédiatement transmise à la commune. Elle tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai énoncé au paragraphe 2.

Art. 15. (1) Le paiement immédiat sanctionnant les infractions constatées par les agents visés à l'article 5 est effectué à la recette communale par carte bancaire de débit ou de crédit ou par virement ou en espèces.

(2) Des modalités supplémentaires relatives au paiement immédiat de l'amende administrative peuvent être déterminées par règlement grand-ducal.

Art. 16. (1) Le constat, portant mention du consentement, est déposé à l'administration communale.

(2) A défaut de paiement immédiat dans le délai de l'article 14 paragraphe 2 la commune transmet le constat au fonctionnaire sanctionnateur tout en conservant une copie.

(3) Le paiement immédiat effectué après le délai visé à l'article 14 paragraphe 2 est remboursé.

Chapitre 6. – Prescription des amendes administratives

Art. 17. Les sommations et les décisions d'amendes administratives se prescrivent par cinq ans à compter de la date à laquelle la sommation ou la décision a été portée à la connaissance du contrevenant.

Chapitre 7. Registres des sanctions administratives communales

Art. 18. (1) Le fonctionnaire sanctionnateur tient un fichier des infractions dont les constats lui sont transmis.

(2) Ce fichier contient les données et les informations suivantes :

- 1° les nom, prénoms, date de naissance et la résidence habituelle des personnes qui font l'objet du constat ainsi que leur numéro d'identification pour autant qu'il a été attribué;
- 2° la nature des faits commis;
- 3° les sanctions infligées par le fonctionnaire sanctionnateur.

Art.19 (1) Les communes et la Police grand-ducale tiennent un fichier des sanctions administratives.

(2) Ces fichiers contiennent les données et les informations suivantes :

- 1° les nom, prénoms, date de naissance et la résidence habituelle des personnes qui font l'objet d'un constat ainsi que leur numéro d'identification pour autant qu'il a été attribué;
- 2° la nature des faits commis;
- 3° pour le seul fichier des communes la date de transmission du constat au fonctionnaire sanctionnateur.

TITRE II.

Des sanctions administratives qui peuvent être créées par les communes

Art. 20. Pour les faits énumérés au présent article, seules des sanctions administratives peuvent être prévues:

- 1° 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 ;
- 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 ;
- 3° le fait de ne pas dégager les trottoirs en cas de neige ou de verglas ;
- 4° le fait de ne pas indiquer par un signe bien visible des travaux présentant un danger pour les passants ;
- 5° le fait de ne pas couvrir solidement des trous et excavations se trouvant aux abords de la voie publique ;
- 6° le fait de clôturer le long de la voie publique par du fil de fer barbelé ;
- 7° le fait de ne pas fermer les entrées de caves ou autres ouvertures donnant sur la voie publique ;
- 8° le fait de ne pas tailler des arbres, arbustes ou plantes gênant la circulation ou le passage ;
- 9° le fait de placer des objets sans prendre les dispositions nécessaires pour en empêcher la chute sur les appuis de fenêtre ou autres parties des édifices bordant la voie publique;
- 10° le fait de ne pas observer un passage de sécurité pour le passage des piétons et d'encombrer les voies publiques par des panneaux de publicité ou autres objets gênants sans y être autorisé par le bourgmestre ;
- 11° le fait de ne pas prendre des dispositions pour éviter que les animaux domestiques troublent la tranquillité publique ;

- 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;
- 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 ;
- 14° le fait de charger et décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre pendant les horaires à déterminer par le conseil communal ;
- 15° le fait de faire usage de radios et autres moyens électroniques bruyants sans autorisation du bourgmestre ;
- 16° le fait d'organiser des jeux ou concours sur la voie publique sans l'autorisation du bourgmestre ;
- 17° le fait de dérégler le fonctionnement de l'éclairage public, des projecteurs d'illumination et des signaux colorés réglant la circulation ;
- 18° le fait d'allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre ;
- 19° le fait de compromettre la sécurité du passage ou la salubrité publique en jetant sur la voie publique ou en y laissant écouler des eaux ménagères, des liquides sales ou des matières quelconques ;
- 20° le fait d'uriner ou de déféquer sur la voie publique ;
- 21° le fait de manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques ;
- 22° le fait d'endommager des plantations dans les lieux publics ;
- 23° le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien ;
- 24° le fait d'introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens.

TITRE III.

Dispositions modificatives

Art. 21. 1) A l'article 269 du Code pénal, les termes « *les agents municipaux* » sont rajoutés entre les termes « les officiers ministériels » et « les gardes champêtres ».

2) L'article 551,4° du Code pénal est abrogé.

Art. 22. Il est ajouté à la Section IV du Chapitre Ier du Titre Ier du Livre Premier du Code de procédure pénale un paragraphe 5 intitulé « De l'agent municipal » rédigé comme suit :

« Art. 15-1bis. (1) Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière 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.

(2) Les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

(3) Avant d'entrer en fonctions ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité exactitude et impartialité ».

(4) L'article 458 du Code pénal leur est applicable ».

Art. 23. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit :

1) La dernière phrase de l'article 29 est remplacée par la phrase suivante :

«Les règlements de police sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. »

2) Les articles 97 et 98 sont abrogés.

3) A l'article 99, l'alinéa 2 est rédigé comme suit :

«Les agents municipaux concourent, sous l'autorité du bourgmestre, en accord avec le chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage en décernant des avertissements taxés conformément aux alinéas 1^{er}, 3 et 4 de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis. du Code de procédure pénale.»

4) L'alinéa 5 de l'article 99 est abrogé.

5) A l'article 99, le dernier alinéa est rédigé comme suit :

L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales modifiant 1° le Code pénal ; 2° le Code de procédure pénale; 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans une ou deux autres communes à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

TITRE IV.

Dispositions transitoires et finales

Art. 24. (1) Les gardes champêtres en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent de les exercer jusqu'à ce qu'elles cessent définitivement dans les conditions de l'art. 49 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

(2) Ils sont chargés de veiller à la conservation des propriétés, des récoltes et des fruits de la terre. Ils concourent, sous l'autorité du bourgmestre, à l'exécution des lois et règlements de police ainsi qu'au maintien du bon ordre et de la tranquillité dans la commune.

Ils sont en outre à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes et la durée de leurs autres prestations.

A la demande des communes intéressées, le ministre de l'Intérieur peut autoriser le garde champêtre d'une commune à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes, à condition qu'il y ait accord sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

(3) Les gardes champêtres sont maintenus dans leurs carrières, gardent leurs expectatives de carrière et leurs possibilités d'avancement.

Art. 25. La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: « loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales ».

Art. 26. La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg à l'exception de l'article 4 qui entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

TEXTE COORDONNE

PROJET DE LOI

relative aux sanctions administratives communales modifiant

1° le Code pénal ;

2° le Code ~~d'instruction criminelle de procédure pénale~~;

3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Texte en *italique* et souligné : ajout.

Texte ~~biffé~~ : suppression.

TITRE I^{er}

Les sanctions administratives

Chapitre 1^{er}. – *Les sanctions*

Section 1^{re}. – Des infractions sanctionnées

Art. 1^{er}. (1) Le conseil communal peut, ~~établir~~ dans ses règlements de police générale, ~~les ériger~~ en infractions les faits prévues à l'article 20 et ~~les 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.

(2) Les sanctions administratives ne sont pas applicables aux mineurs.

Section 2. – De la nature des sanctions

Art. 2. Pour ~~les faits énumérés à l'article 20,~~ Le conseil communal peut ~~prévoir sanctionner,~~ dans ses règlements de police générale, ~~la possibilité d'infliger les faits énumérés à l'article 20 d'~~une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros.

Art. 3. Le conseil communal ne peut ~~sanctionner prévoir simultanément une sanction pénale et une sanction administrative pour~~ les mêmes infractions à ses règlements de police générale d'une sanction pénale et d'une amende administrative.

Section 3. – Du fonctionnaire sanctionnateur

Art. 4. (1) Le ministre de l'Intérieur ~~désigne~~ *nomme* un ou plusieurs fonctionnaires d'Etat pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur. La ~~désignation~~ *nomination* aux fonctions de fonctionnaire sanctionnateur est faite pour une durée renouvelable de sept ans. Le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il ne peut recevoir d'instruction à cet égard.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur est un fonctionnaire du groupe de traitement A 1, titulaire d'un diplôme correspondant au grade de master en droit et détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. Une prime mensuelle de 75 points indiciaires lui est allouée.

(3) ~~A défaut de paiement immédiat conformément aux articles 14 et suivants, le fonctionnaire sanctionnateur, soit acquitte, soit inflige l'~~ L'amende visée à l'article 2 est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Elle est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent. La décision d'infliger l'amende emporte, ~~au bénéfice de l'Etat,~~ des frais administratifs de ~~15~~ 20 euros à charge du contrevenant.

Chapitre 2. – Procédure administrative

Section 1^{re}. – Constatations

Art. 5. (1) Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres prévus à l'article 97 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans le cadre de leurs compétences ainsi que les agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 constatent par écrit les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs. Le constat est déposé à l'administration communale. Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale conservent une copie des constats qu'ils ont établis.

(2) Le constat écrit fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire. Le constat peut être discuté devant le fonctionnaire sanctionnateur par les preuves écrites ou testimoniales qu'il décide d'admettre.

(2) L'agent municipal autorisé en vertu de l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes peut procéder à des constatations sur le territoire de ces communes à condition qu'un accord préalable ait été conclu à cette fin entre les communes concernées.

Art. 6. En cas de constatations d'infractions donnant lieu à une sanction administrative dont ils sont les témoins directs et dans le cadre strict des compétences qui leur sont attribuées, les personnes visées à l'article 5 sont autorisées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros.

Art. 7. A défaut de paiement immédiat conformément aux articles 14 et suivants, l'original du constat est envoyé, au plus tard endéans les quinze jours de la constatation, au fonctionnaire sanctionnateur.

Section 2. – Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur

Sous-section 1^{re}. – Déroulement de la procédure

Art. 7. (1) Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques.

(2) Lorsque le fonctionnaire sanctionnateur décide qu'il y a lieu d'entamer la procédure administrative, il communique au contrevenant par lettre recommandée ou, sous réserve du consentement de l'intéressé inscrit au constat de l'infraction et accompagné de l'adresse électronique à utiliser, par voie électronique sécurisée :

1° les faits et leur qualification;

2° que le contrevenant a la possibilité, par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée, soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer, par lettre recommandée, ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification, et dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit, qu'il a, à cette occasion, le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement sa défense;

3° que le contrevenant a le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix;

4° que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;

5° une copie du constat effectué par les personnes visées à l'article 5.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense. Le contrevenant qui demande la remise de la comparution est réinvité péremptoirement endéans un mois. Le contrevenant qui ne se présente pas à l'un des jours déterminés est réputé avoir renoncé au le droit de présenter oralement sa défense.

Art. 8. (1) La décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur est prise dans un délai de quatre mois à partir du constat écrit visé à l'article 5, paragraphe (1) de la communication visée à l'article 7

paragraphe 2 et portée à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée dans les conditions de l'article 7 paragraphe 2.

(2) La décision doit indiquer les voies de recours, 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.

(2 3) Après l'expiration du délai visé au paragraphe (1^{er}), le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative.

Sous-section 2. – Notification de la décision

Art.10 9. (1) Après l'expiration du délai fixé par l'article 8 7, paragraphe (2), point 2°, ou avant l'expiration de ce délai, lorsque le contrevenant signifie ne pas contester pas les faits ou, le cas échéant, après la défense orale ou écrite de l'affaire par le contrevenant ou son représentant, le fonctionnaire sanctionnateur peut infliger l'amende administrative sauf s'il estime que les moyens de défense exposés sont justifiés.

~~(2) 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.~~

~~(3) La décision d'infliger une amende a force exécutoire à partir du moment où aucun recours contre elle n'est plus possible.~~

Art. 11 10. (1) Le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée.

(2) A défaut de recours exercé conformément à l'article 11, en cas de recours irrecevable ou de confirmation de la décision du fonctionnaire sanctionnateur, celle-ci tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Section 4. – Recours

Art. 12 11. (1) Les décisions de sanctions administratives communales prises par le fonctionnaire sanctionnateur peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif dans les conditions prévues par la loi du JJ/MM/AAAA instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

(2) Le recours a un effet suspensif.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui lui ont été signifiés conformément à l'article 14-1. paragraphe 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ainsi que des décisions prises par le Tribunal administratif.

(4) La décision de réformation du Tribunal administratif tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. »

Chapitre 4. – Perception de l'amende

Art. 13 12. (1) Les amendes administratives et les frais administratifs sont perçues par les communes du lieu de constatation de l'infraction au, et à leur profit de la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(2) Le recouvrement des amendes administratives se fait par la voie administrative, selon les dispositions prévues en matière de recouvrement des impôts et taxes par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, sauf que le relevé établi par le receveur communal est rendu exécutoire par le collègue des bourgmestre et échevins.

(2) Vingt pour cent du total annuel perçu par commune au titre d'amendes administratives et de frais administratifs sont versés à la Trésorerie de l'Etat. »

Chapitre 5. – Paiement immédiat de l'amende administrative

Art. 14 13. (1) Les infractions qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative peuvent donner lieu au paiement immédiat subordonné au consentement du contrevenant.

(2) A défaut de consentement le contrevenant est informé qu'il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros. Lors de la demande de paiement immédiat, les contrevenants sont informés des droits énoncés aux articles 8, 9 et 12, oralement par les personnes visées à l'article 5 et par écrit par voie du constat dont une copie leur est remise.

Art. 15 14. (1) ~~En cas de~~ Le tarif du paiement immédiat, l'amende s'élève à 25 euros. Il est perçu au profit de la commune sur le territoire de laquelle le fait a été constaté.

(2) Dans les cas où le contrevenant accepte le paiement immédiat ~~mais n'est matériellement pas en mesure de s'acquitter de l'amende,~~ il est sommé de s'en acquitter dans le dispose d'un délai de huit quinze jours à partir ~~deu~~ jour ~~eelui~~ du constat de l'infraction.

(3) Une copie de la sommation est immédiatement transmise à la commune. Elle tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai énoncé au paragraphe 2. »

Art. 16 15. (1) Le paiement ~~l'amende administrative~~ immédiat sanctionnant les infractions constatées par ~~les gardes champêtres et les agents municipaux visés à l'article 5~~ est effectué à la recette communale agents par carte bancaire de débit ou de crédit ou à la recette communale par carte bancaire ~~ou de crédit ou par virement ou en espèces.~~

(2) ~~Le paiement de l'amende administrative sanctionnant les infractions constatées par les membres du cadre policier de la Police grand-ducale s'effectue à la recette communale selon les modalités prévues au paragraphe 1^{er}.~~

(3) ~~2) Des modalités supplémentaires relatives au paiement immédiat de l'amende administrative peuvent être déterminées par règlement grand-ducal.~~

Art. 17 16. (1) ~~Le paiement immédiat éteint les poursuites~~ Le constat, portant mention du consentement, est déposé à l'administration communale.

(2) A défaut de paiement immédiat dans le délai de l'article 14 paragraphe 2 la commune transmet le constat au fonctionnaire sanctionnateur tout en conservant une copie.

(3) Le paiement immédiat effectué après le délai visé à l'article 14 paragraphe 2 est remboursé.

Chapitre 6. – Prescription des amendes administratives

Art.18 17. Les ~~sommations et les décisions d'amendes administratives~~ amendes administratives se prescrivent par ~~deux~~ cinq ans à compter de la date à laquelle la sommation ou la décision a été portée à la connaissance du contrevenant ~~elles doivent être payées.~~

Chapitre 7. Registres des sanctions administratives communales

Art. 19 18. (1) Le fonctionnaire sanctionnateur tient un fichier des infractions dont les constats lui sont transmis ~~sanctions administratives dont les poursuites ne sont pas éteintes.~~

(2) Ce fichier contient les données et les informations suivantes :

1° les nom, prénoms, date de naissance et la résidence habituelle des personnes qui font l'objet de ~~sanctions administratives communales~~ du constat ainsi que leur numéro d'identification pour autant qu'il a été attribué;

- 2° la nature des faits commis;
3° les sanctions infligées par le fonctionnaire sanctionnateur.

(3) Un règlement grand-ducal peut déterminer, après avis de la Commission nationale pour la protection des données, les autres conditions particulières relatives au traitement des données à caractère personnel figurant dans le registre des sanctions administratives communales.

Art.19 (1) Les communes et la Police grand-ducale tiennent un fichier des sanctions administratives.

(2) Ces fichiers contiennent les données et les informations suivantes :

1° les nom, prénoms, date de naissance et la résidence habituelle des personnes qui font l'objet d'un constat ainsi que leur numéro d'identification pour autant qu'il a été attribué;

2° la nature des faits commis;

3° pour le seul fichier des communes la date de transmission du constat au fonctionnaire sanctionnateur.

TITRE II.

Des sanctions administratives qui peuvent être créées par les communes

Art. 20. Pour les faits énumérés au présent article, seules des sanctions administratives peuvent être prévues:

- 1° 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 ;
- 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 ;
- 3° le fait de ne pas dégager les trottoirs en cas de neige ou de verglas ;
- 4° le fait de ne pas indiquer par un signe bien visible des travaux présentant un danger pour les passants ;
- 5° le fait de ne pas couvrir solidement des trous et excavations se trouvant aux abords de la voie publique ;
- 6° le fait de clôturer le long de la voie publique par du fil de fer barbelé ;
- 7° le fait de ne pas fermer les entrées de caves ou autres ouvertures donnant sur la voie publique ;
- 8° le fait de ne pas tailler des arbres, arbustes ou plantes gênant la circulation ou le passage ;
- 9° le fait de placer des objets sans prendre les dispositions nécessaires pour en empêcher la chute sur les appuis de fenêtre ou autres parties des édifices bordant la voie publique;
- 10° le fait de ne pas observer un passage de sécurité pour le passage des piétons et d'encombrer les voies publiques par des panneaux de publicité ou autres objets gênants sans y être autorisé par le bourgmestre ;
- 11° le fait de ne pas prendre des dispositions pour éviter que les animaux domestiques troublent la tranquillité publique ;
- 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;
- 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 ;
- 14° le fait de charger et décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre pendant les horaires à déterminer par le conseil communal ;
- 15° le fait de faire usage de radios et autres moyens électroniques bruyants sans autorisation du bourgmestre ;
- 16° le fait d'organiser des jeux ou concours sur la voie publique sans l'autorisation du bourgmestre ;
- 17° le fait de dérégler le fonctionnement de l'éclairage public, des projecteurs d'illumination et des signaux colorés réglant la circulation ;

- 18° le fait d'allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre ;
- 19° le fait de compromettre la sécurité du passage ou la salubrité publique en jetant sur la voie publique ou en y laissant écouler des eaux ménagères, des liquides sales ou des matières quelconques ;
- 20° le fait d'uriner ou de déféquer sur la voie publique ;
- 21° le fait de manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques ;
- 22° le fait d'endommager des plantations dans les lieux publics ;
- 23° le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien ;
- 24° le fait d'introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens.

TITRE III.

Dispositions modificatives

Art. 21. 1) A l'article 269 du Code pénal, les termes « *les agents municipaux* » sont rajoutés entre les termes « les officiers ministériels » et « les gardes champêtres ».

2) L'article 551,4° du Code pénal est abrogé.

Art. 22. Il est ajouté à la Section IV du Chapitre Ier du Titre Ier du Livre Premier du Code de procédure pénale un paragraphe 5 intitulé « De l'agent municipal » rédigé comme suit :

« **Art. 15-1bis.** (1) 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.

(2) Les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

(3) Avant d'entrer en fonctions ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité exactitude et impartialité ».

(4) L'article 458 du Code pénal leur est applicable ».

Art. 23. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit :

1) La dernière phrase de l'article 29 de la loi communale est remplacée par la phrase suivante :

« Les règlements de police sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. »

« ~~Le conseil fait les règlements communaux d'administration et les règlements de police générale.~~

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

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

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

~~Les règlements de police générale sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur.»~~

2) Les articles 97 et 98 de la loi communale sont abrogés.

3) A l'article 99, l'alinéa 2 est rédigé comme suit :

« Les agents municipaux concourent, sous l'autorité du ~~collège des bourgmestre et échevins~~, en accord avec le chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de sta-

tionnement, *d'arrêt et de parcage* en décernant des avertissements taxés conformément aux alinéas 1^{er}, 2^o 3 et 3 4 de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 *concernant la réglementation réglementant de la circulation sur toutes les voies publiques*. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis. du Code d'instruction criminelle *de procédure pénale.*»

4) L'alinéa 5 de l'article 99 est abrogé.

5) *A l'article 99, le dernier alinéa est rédigé comme suit :*

L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales modifiant 1° le Code pénal ; 2° le Code de procédure pénale; 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans une ou deux communes à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

TITRE IV.

Dispositions transitoires et finales

Art. 24. ~~La présente loi ne s'applique qu'aux infractions commises après son entrée en vigueur.~~

Art. 25. 24. ~~La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: « loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales ».~~

Art. 26 24. (1) Les gardes champêtres en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent de les exercer jusqu'à ce qu'elles cessent définitivement dans les conditions de l'art. 49 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

(2) Ils sont chargés de veiller à la conservation des propriétés, des récoltes et des fruits de la terre. Ils concourent, sous l'autorité du bourgmestre, à l'exécution des lois et règlements de police ainsi qu'au maintien du bon ordre et de la tranquillité dans la commune.

Ils sont en outre à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes et la durée de leurs autres prestations.

A la demande des communes intéressées, le ministre de l'Intérieur peut autoriser le garde champêtre d'une commune à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes, à condition qu'il y ait accord sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

(3) Les gardes champêtres sont maintenus dans leurs carrières, gardent leurs expectatives de carrière et leurs possibilités d'avancement.

Art. 27 26. ~~Les communes disposent d'un délai de deux ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi pour adopter des règlements de police générale conformes aux dispositions de l'article 23. Les règlements de police générale adoptés avant l'entrée en vigueur de la présente loi restent valables pendant ce délai.~~

Art. 25. *La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: « loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales ».*

Art. 28 26. La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg à l'exception de l'article 5 4 qui entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/06, 7124/09

N° 7126⁶**N° 7124⁹****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**relative aux sanctions administratives communales modifiant**

- 1° le Code pénal ;
- 2° le Code de procédure pénale;
- 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

PROJET DE LOI**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 la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales

* * *

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

(16.7.2018)

OBSERVATIONS GENERALES

Le SYVICOL a pris connaissance des amendements gouvernementaux du 8 mai 2018 modifiant le projet de loi n°7124 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 la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales et du projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales.

Le présent avis complémentaire se limite, à de rares exceptions près, à l'analyse des amendements proposés par les auteurs du projet de loi. Pour des raisons évidentes de lisibilité et de compréhension du texte, le SYVICOL n'entend pas reproduire ici son avis du 27 septembre 2017 qui conserve toute sa pertinence en ce qui concerne les articles non modifiés par les amendements déposés.

Le SYVICOL rappelle qu'il soutient en principe la démarche du gouvernement visant à mettre en place un système de sanctions administratives communales, et il salue les efforts des auteurs des amendements pour remédier aux lacunes du projet de loi et le rendre conforme aux exigences du Conseil d'Etat, qui a formulé trois oppositions formelles.

De même, si le SYVICOL se réjouit de voir qu'un certain nombre des critiques exprimées dans son avis sont, de fait, devenues caduques, il se permet néanmoins de regretter que, dans le cadre de l'examen de tels projets de loi qui ont un impact direct sur les autorités communales, les auteurs des amendements

se soient affranchis de son avis. Il espère que le législateur se penchera sur ses préoccupations qui y sont exprimées.

Le SYVICOL constate cependant avec satisfaction que les amendements soumis par le gouvernement clarifient l'application du système des sanctions administratives principalement en ce qui concerne les mineurs, la mission et les pouvoirs du fonctionnaire sanctionnateur, le paiement immédiat et le recouvrement des amendes et des frais administratifs.

A l'inverse, le SYVICOL regrette notamment que la problématique liée à la constatation des faits par les agents, aux constats dont l'auteur des faits est inconnu ou encore celle liée au consentement du contrevenant quant au paiement immédiat, subsistent.

Finalement, le SYVICOL avait mis en garde dans son avis contre le risque que des comportements actuellement répréhensibles sur base du système pénal ne soient plus punis ou soient sanctionnés de manière inefficace par les sanctions administratives, mettant ainsi en péril la mission de maintien de l'ordre par les communes. Ce conflit se cristallise autour du fait que les infractions prévues à l'article 20 du projet de loi pourront à l'avenir uniquement être frappées de sanctions administratives, et dès lors leur opportunité doit être examinée avec la plus grande prudence. Le SYVICOL constate d'ailleurs que cette liste n'est pas non plus à l'abri des critiques émises par le Conseil d'Etat, et il déplore que les auteurs des amendements n'en aient pas tenu compte.

*

COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS

Amendement 2

Si l'amendement 2 rectifie l'article 1^{er} du projet de loi en réponse à une observation du Conseil d'Etat, ses auteurs n'ont néanmoins pas tenu compte de la remarque de ce dernier quant à la réserve d'un régime de sanctions pénales ou administratives déjà existant au niveau national. Or, dans son avis précité, le SYVICOL avait déjà souligné le risque d'insécurité juridique lié à une possible interférence entre sanctions pénales et sanctions administratives, et tant l'analyse des juridictions que celle du Conseil d'Etat abondent dans ce sens. Soit le législateur est d'avis que la réserve apportée à l'article premier¹ est inutile en vertu du principe « non bis in idem », soit il convient d'épurer la liste des faits énumérés à l'article 20 de ceux qui entrent en conflit avec des contraventions pénales prévues par des textes légaux ou réglementaires.

Le SYVICOL prend note de la précision apportée par le nouveau paragraphe 2 de l'article 1^{er}, selon laquelle le système des sanctions administratives ne s'applique pas aux mineurs. Il se permet toutefois de rappeler son invitation à étudier la possibilité d'élargir la compétence du tribunal de la jeunesse aux faits constituant une infraction d'après les règlements de police générale, voire d'appliquer le système des sanctions administratives aux mineurs selon une procédure spéciale qui pourrait s'inspirer du droit belge.

Amendements 3 et 4

Ces amendements sont supposés clarifier les compétences du conseil communal quant à la faculté de sanctionner, dans son règlement de police générale, les faits énumérés à l'article 20 du projet de loi. Toutefois, il faut rappeler que l'exclusivité de la sanction administrative résultant de l'article 20 impose per se aux communes, si elles veulent continuer à incriminer ces faits, de mettre en place le régime des sanctions administratives. Il reviendra ensuite au fonctionnaire sanctionnateur de personnaliser le montant de l'amende en fonction de la gravité des faits, ce qui est désormais prévu par l'article 4 modifié du projet de loi.

Amendement 5

Le SYVICOL constate avec satisfaction que les auteurs des amendements ont décidé de donner au fonctionnaire sanctionnateur un véritable pouvoir de sanction puisqu'il disposera désormais de la possibilité d'infliger au contrevenant une amende proportionnée à l'infraction, ouvrant la voie à un contrôle

¹ « 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 »

par le juge administratif de la légalité de la décision attaquée et de son caractère approprié. Tout comme il peut moduler le montant de l'amende, le fonctionnaire sanctionnateur peut aussi décider de ne pas en infliger une lorsqu'il estime que les moyens de défense présentés par le contrevenant sont justifiés, cette décision intervenant à l'issue de la procédure orale ou écrite devant lui d'après le nouvel article 9 du projet de loi.

Par contre, le SYVICOL regrette que les auteurs des amendements n'aient pas tenu compte de sa demande visant à ce qu'une commune puisse, non seulement faire constater, mais encore sanctionner une violation de son règlement général de police en désignant son propre fonctionnaire sanctionnateur. Il réitère ici sa demande et espère que le législateur fera droit à l'argumentation plus amplement développée dans son avis précité.

L'amendement portant sur le paragraphe 3 de l'article 4 augmente les frais administratifs qui passent de 15.-EUR à 20.-EUR. Le SYVICOL aura l'occasion de revenir sur la problématique du recouvrement de ces frais lors de l'examen de l'amendement 14 portant sur le nouvel article 12 du projet de loi (ancien article 13).

Amendement 6

L'amendement 6 entend régler la question de la transmission des données relatives aux constats à la commune, en disposant que « le constat est déposé à l'administration communale ». Etant donné que le ressort des membres du cadre policier de la Police grand-ducale dépasse le territoire d'une seule commune, le SYVICOL estime utile de préciser qu'il s'agit de l'administration communale où les faits se sont produits. La phrase pourrait être complétée comme suit : « à l'administration communale du lieu de constatation de l'infraction ». Le SYVICOL constate cependant que cette nouvelle disposition est similaire au nouvel article 16 (1) résultant de l'amendement 19, d'après lequel « Le constat, portant mention du consentement, est déposé à l'administration communale ». Or, le constat doit, dans tous les cas de figure – quel que soit l'agent qui a constaté l'infraction et que le contrevenant ait donné son consentement au paiement immédiat ou non – être déposé à l'administration communale, qui se charge ensuite de le transmettre au fonctionnaire sanctionnateur dans le cas où le contrevenant n'a pas consenti au paiement immédiat ou n'a pas procédé au paiement immédiat dans le délai lui imparti. Le SYVICOL est d'avis que cette disposition pourrait utilement être insérée à l'article 14 ou 16 du projet de loi dans la mesure où, logiquement, le constat précède la sommation qui doit être transmise immédiatement à la commune.

Il note par ailleurs que la qualification de « témoins directs » des faits qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives a été maintenue. Or, tout comme le SYVICOL, le Conseil d'Etat a soulevé la question du constat des faits dont l'auteur est inconnu, vu l'absence de pouvoirs d'enquête de l'agent qui constate l'infraction. Cette problématique, liée principalement aux infractions passives ou infractions par omission reste entière. Il faut néanmoins observer que si le contrevenant (par exemple le propriétaire ou l'entrepreneur) doit toujours pouvoir être identifié, le projet de loi n'exige pas expressément sa présence sur place.

Amendements 9, 10 et 11

Ces amendements modifient les articles 8 à 10 du projet de loi qui concernent le déroulement de la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur.

Désormais, la saisine du fonctionnaire sanctionnateur par la commune entraînera systématiquement la poursuite de la procédure administrative, le fonctionnaire sanctionnateur ne pouvant décider de ne pas infliger d'amende qu'à l'issue de cette dernière et s'il estime que les contestations du contrevenant sont légitimes et justifiées. Cette disposition est à mettre en parallèle avec le nouvel article 8 (1) qui fixe désormais le point de départ du délai de 4 mois endéans lequel le fonctionnaire sanctionnateur doit prendre sa décision, à partir de la communication par le fonctionnaire sanctionnateur au contrevenant des faits conformément au nouvel article 7 (2).

Or, le SYVICOL se demande s'il ne serait pas opportun, s'agissant d'une simple mesure d'administration, de fixer un délai entre la saisine du fonctionnaire sanctionnateur et cette communication afin d'éviter de laisser traîner inutilement la procédure administrative depuis le constat des faits. De même, le SYVICOL s'était étonné du délai relativement long de 4 mois accordé au fonctionnaire sanctionnateur pour rendre sa décision, qui est à comparer avec le délai de 15 jours accordé au contrevenant pour exposer ses moyens de défense, même si le non-respect de ce délai n'est pas sanctionné par une nullité mais ouvre uniquement au fonctionnaire sanctionnateur la possibilité de prendre une décision.

Concernant le point de départ du délai, il faudrait préférer à l'article 7 (2) point 2 le terme de « communication » employé par le nouvel article 7 (2) et 8 (1) à celui de « notification ».

Le droit pour le contrevenant d'exposer sa défense oralement est désormais limité au cas où il est dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit selon l'amendement 9. Si le SYVICOL comprend tout à fait les motifs ayant conduit les auteurs à introduire cet amendement, il doit néanmoins constater que le nouveau libellé du point 2 pose davantage de problèmes qu'il n'en résout : comment et dans quel délai le contrevenant peut-il réclamer le droit de présenter sa défense oralement ? Devra-t-il justifier de son impossibilité de présenter sa défense par écrit ? Pareillement, le point 3 dispose que le contrevenant a « le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix ». A priori, cela ne concerne que la procédure orale et non la procédure écrite.

Amendements 12 et 13

Ces amendements sont les bienvenus alors que le SYVICOL avait critiqué le manque d'information des communes en ce qui concerne les décisions prises en cours de procédure. Désormais, les communes seront informées par le fonctionnaire sanctionnateur, tant de sa décision que de l'introduction par le contrevenant d'un recours devant le Tribunal administratif respectivement du jugement rendu par ce dernier, information qui est nécessaire pour les communes afin de réclamer le paiement de l'amende auprès du contrevenant. L'encaissement de ces amendes par les receveurs communaux sera également facilité dans la mesure où la décision du fonctionnaire sanctionnateur, respectivement la décision de réformation du Tribunal administratif, vaudra titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Amendement 14

L'amendement 14 remanie l'ancien article 13 du projet de loi relatif à la perception de l'amende par les communes. Ainsi, le paragraphe 1^{er} du nouvel article 12 du projet de loi prévoit désormais que la commune du lieu de constatation de l'infraction perçoit le montant de l'amende administrative auquel viennent s'ajouter des frais administratifs qui s'élèvent à 20.- EUR, selon le nouvel article 4 (3).

Il faut rappeler que dans le projet de loi initial, ces frais administratifs étaient acquis au bénéfice de l'Etat, et le SYVICOL s'était interrogé sur la récupération de ces frais indépendamment de l'encaissement de l'amende administrative par la commune, ainsi que sur les flux financiers entre ces deux créateurs. L'amendement répond en partie à cette préoccupation dans la mesure où il fait de l'amende et des frais un ensemble au profit des communes. De plus, il supprime le paragraphe 2 de l'ancien article 13 qui obligeait les communes à poursuivre le recouvrement de ces amendes par la voie administrative, et désormais le receveur communal pourra encaisser les amendes et les frais administratifs dans les conditions de droit commun, ce qui est à saluer.

Toutefois, il lui substitue un nouveau paragraphe libellé comme suit : « *Vingt pour cent du total annuel perçu par commune au titre d'amendes administratives et de frais administratifs sont versés à la Trésorerie de l'Etat* ». Cette disposition doit, selon le commentaire de l'amendement, assurer à l'Etat une part des frais administratifs perçus par les communes.

Si le SYVICOL ne conteste pas le fait que l'Etat ait droit au remboursement d'une partie de ses frais exposés pour le traitement des sanctions administratives par le fonctionnaire sanctionnateur, il s'oppose au dédommagement forfaitaire de vingt pour cent au profit de l'Etat tel que proposé.

Un rapide calcul démontre l'absence d'équité du système : sur le montant minimum de l'amende augmenté des frais administratifs soit 45.-EUR, une commune devra reverser 9.-EUR à l'Etat. Au contraire, sur le montant maximum de l'amende augmenté des frais administratifs soit 270.-EUR, une commune devra reverser 54.-EUR alors qu'elle n'a réellement perçu que 20.-EUR. De plus, il faut souligner que la mise en place des sanctions administratives par les communes risque d'entraîner des coûts supplémentaires pour les communes liés au traitement de ces dernières et éventuellement au besoin d'engager un ou des agents municipaux qu'il est difficile d'évaluer à l'heure actuelle.

Dans un souci d'équité et de transparence, le SYVICOL estime qu'il faut abandonner le dédommagement forfaitaire de vingt pour cent au profit d'un dédommagement de l'Etat sur base des frais administratifs réels perçus par les communes. Ainsi, chaque commune dressera un décompte annuel renseignant le montant total des frais administratifs perçus dans le cadre du système des sanctions administratives sur base du fichier des sanctions administratives, qu'elle remboursera ensuite à l'Etat.

Amendements 15 à 19

Ces amendements portent sur le paiement immédiat par le contrevenant des infractions qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative. Désormais, le paiement immédiat est subordonné au consentement du contrevenant qui, s'il accepte le paiement immédiat, se voit remettre une sommation de s'acquitter du tarif de 25.-EUR dans un délai de 15 jours auprès de la recette communale.

Si la nouvelle rédaction des articles 13 à 16 apporte une clarification et une simplification quant au paiement immédiat, plusieurs observations doivent néanmoins être formulées.

En premier lieu, l'article 13 (1) maintient la nécessité pour les agents d'obtenir l'accord du contrevenant. Or, tant le Conseil d'Etat que le SYVICOL ont souligné l'incongruité de cette condition puisque le paiement immédiat par le contrevenant présuppose son consentement. Le Conseil d'Etat avait ainsi suggéré aux auteurs de s'inspirer de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques pour la rédaction de cette disposition. Cet article prévoit que « *L'avertissement taxé est subordonné à la condition soit que le contrevenant consente à verser immédiatement entre les mains des fonctionnaires préqualifiés la taxe due, soit, lorsque la taxe ne peut pas être perçue sur le lieu même de l'infraction, qu'il s'en acquitte dans le délai lui imparti par sommation. Dans cette deuxième hypothèse, le paiement peut notamment se faire dans le bureau de la police grand-ducale ou par versement au compte postal ou bancaire indiqué par la même sommation.* » Or, le paiement immédiat auprès des agents visés à l'article 5 du projet de loi, critiqué par le SYVICOL, a été abandonné par le projet de loi.

Reste donc la seconde hypothèse dans laquelle la taxe n'est pas perçue sur le lieu de l'infraction mais où le contrevenant s'en acquitte dans le délai lui imparti par sommation. Son consentement n'est, dans ce cas de figure, pas à requérir : soit, il paye dans les 15 jours, soit il ne paye pas, son consentement étant sans incidence sur les suites de la procédure devant le fonctionnaire sanctionneur. A défaut, si la formulation devait être maintenue comme telle, les questions soulevées par le SYVICOL dans son précédent avis liées au fait de recueillir le consentement du contrevenant conserveraient toute leur pertinence.

En pratique, chaque contrevenant devrait alors se voir adresser une copie du constat accompagnée de la sommation de payer. En effet, l'information du contrevenant doit être garantie. Elle porte sur deux éléments types : d'une part, sur les faits qui lui sont reprochés, d'autre part, sur le fait qu'il peut se voir infliger une amende administrative. Or, au nouvel article 13 (2), les auteurs ont supprimé la remise d'une copie du constat au contrevenant.

Le SYVICOL est d'avis que cette mesure doit être réintroduite afin que le contrevenant, surtout s'il n'est pas présent au moment de la constatation, ait pleine connaissance des faits qui lui sont reprochés. La copie du constat pourrait également reproduire par écrit l'information selon laquelle le contrevenant peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250.- EUR augmentée de frais administratifs d'un montant de 20.-EUR visée à l'article 13 (2), cette information devant dans tous les cas être délivrée au contrevenant, que ce dernier marque son consentement à un paiement immédiat ou non. L'apposition de cette mention par écrit sur la copie du constat adressé au contrevenant permettrait de constater que cette condition a bien été remplie.

En ce qui concerne le paiement, les auteurs proposent que celui-ci se fasse à la recette communale « par carte bancaire de débit ou de crédit ou par virement ou en espèces ». L'administration communale devrait par conséquent avoir le choix des modes de paiement acceptés. Pour lever tout doute à ce sujet, le SYVICOL préconise de préciser à la suite du texte « selon les moyens de paiement acceptés par la commune ». Il propose également que la sommation puisse indiquer directement les coordonnées bancaires de l'administration communale auprès de laquelle le montant est à acquitter, afin d'éviter que le contrevenant n'ait à se déplacer inutilement. L'article 15 (1) serait alors à compléter par la précision que le paiement peut également se faire par versement au compte bancaire indiqué sur la sommation.

Pour ce qui est du nouvel article 16, le SYVICOL renvoie à ses remarques précédentes au sujet du nouvel article 5 (1) quant au dépôt du constat à l'administration communale. Il note avec satisfaction que les auteurs de l'amendement ont décidé de supprimer le délai imposé à la commune pour l'envoi du constat au fonctionnaire sanctionneur, les communes ayant de toute évidence intérêt à le faire suivre dans les meilleurs délais. Par contre, ils n'ont pas tenu compte de sa suggestion tendant à une digitalisation des échanges d'informations entre la commune et le fonctionnaire sanctionneur, en mettant en place une transmission électronique des constats respectivement de la décision du fonctionnaire sanctionneur.

Un nouveau paragraphe 3 a été ajouté à l'article 16 nouveau du projet de loi selon lequel « le paiement immédiat effectué après le délai visé à l'article 14 paragraphe 2 est remboursé ». Le SYVICOL est d'avis que cette disposition complique inutilement la tâche des administrations communes, qui devront adresser un courrier au contrevenant pour lui demander de communiquer son numéro de compte en vue du remboursement, à supposer que ce dernier y réserve une suite. De plus, ce remboursement ne tient pas compte de la décision à prendre par le fonctionnaire sanctionnateur. Il s'oppose dès lors au remboursement projeté, alors que le montant de 25.-EUR peut parfaitement être conservé à titre de garanti pendant le déroulement de la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur, et à l'issue de celle-ci, soit le contrevenant devra régler la différence par rapport à la décision du fonctionnaire sanctionnateur, soit la commune devra rembourser la somme de 25.-EUR au cas où les moyens de défense exposés sont justifiés. Le SYVICOL recommande partant de remplacer le paragraphe 3 de l'article 16 par la disposition suivante : « *Le paiement immédiat effectué par le contrevenant après le délai visé à l'article 14 est conservé par la recette communale qui rembourse le montant de 25.-EUR à l'issue de la procédure administrative si le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende. Dans le cas contraire, ce paiement est imputé sur le montant à payer par le contrevenant au titre de l'amende administrative et des frais administratifs.* » Cette proposition clarifie le fait que le délai de 15 jours pour procéder au paiement immédiat est un délai de rigueur, tout en évitant des flux financiers superflus.

Amendement 22

Cet amendement introduit l'obligation pour les communes et la Police grand-ducale de tenir un fichier des sanctions administratives. Celui-ci est le pendant du fichier qui est tenu par le fonctionnaire sanctionnateur pour les constats qui lui ont été transmis. L'utilité d'un tel fichier dans le cadre du traitement des sanctions administratives est incontestable, et son efficacité se trouverait accrue si ce fichier était complété par les informations relatives au paiement (paiement immédiat, remboursement, paiement de l'amende et des frais administratifs) ainsi que par les informations quant à la décision du fonctionnaire sanctionnateur respectivement du juge administratif.

En ce qui concerne les données personnelles relatives au contrevenant, il faut noter que l'administration communale n'a accès à ces informations que si la personne qui fait l'objet du constat réside sur son territoire et, même dans ce cas, on peut douter que le registre communal des personnes physiques puisse être utilisé à cette fin. Il faudrait alors prévoir une disposition identique à l'article 7 (1) du projet de loi afin de garantir à la personne responsable de ce fichier un accès aux données pertinentes du registre national des personnes physiques.

Amendement 23

L'amendement modifiant le futur article 15-1 bis du Code de procédure pénale ajoute un paragraphe 2 qui prévoit que les agents municipaux qui recherchent et constatent les contraventions aux règlements de police générale devront, non seulement avoir réussi à l'examen de promotion de leur carrière, mais encore avoir suivi une formation professionnelle spéciale dont les modalités de contrôle des connaissances seront précisées par voie de règlement grand-ducal.

Le SYVICOL salue le fait que le cadre de la future formation à suivre par les agents municipaux soit désormais précisé, sous réserve de l'analyse du règlement grand-ducal à venir. Il espère que ces cours pourront être proposés dans les meilleurs délais afin que les agents municipaux, qui peuvent s'appuyer sur une solide expérience mais n'ont jamais été confrontés à de tels procédures, soient disponibles rapidement sur le terrain.

Il faut également se demander si, pour les futurs recrutements à venir, cette formation professionnelle spéciale ne devrait pas faire partie de la formation de base des agents municipaux, dans le but d'améliorer le service rendu aux citoyens.

Amendement 24

L'amendement 24 apporte plusieurs changements à l'article 23 du projet de loi qui a pour objet de modifier la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

En premier lieu, les auteurs renoncent à remplacer l'article 29 de la loi communale dans son intégralité et seul le dernier alinéa de l'article 29 est modifié pour donner compétence au ministre de l'Intérieur d'approuver les règlements de police adoptés par les conseils communaux. Le SYVICOL constate qu'entre la première et la seconde version du texte, le terme « générale » à la suite des règlements de

police qui devront à l'avenir faire l'objet d'une approbation a disparu. Il est rappelé que la typologie classique des règlements de police administrative comprend deux catégories, à savoir le règlement de police générale et les règlements de police spéciale. Le SYVICOL ne voit pas de raison particulière qui justifierait l'approbation par le ministre de l'Intérieur de tous les règlements de police spéciale, à moins qu'un autre texte ne le prévoit expressément. Tel n'étant pas l'intention initiale des auteurs du projet de loi, il convient de corriger cet oubli.

De plus, le SYVICOL se pose la question du sort des règlements de police actuellement en vigueur, qui n'ont pas été approuvés ? Il aura l'occasion de revenir sur cette problématique lors de l'examen de l'amendement 27.

En second lieu, le point 3 modifie l'article 99, alinéa 2, qui précise quelle est l'entité sous l'autorité de laquelle les agents municipaux exercent leurs missions. Le SYVICOL approuve le nouveau texte en ce qu'il investit la même autorité, à savoir le bourgmestre, en ce qui concerne les missions de constater les infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage, et les infractions sanctionnées par des amendes administratives. Il tient cependant à rappeler qu'en vertu de l'article 67 de la loi communale modifiée, le bourgmestre peut déléguer ses attributions en tout ou partie à un des échevins. Le texte devrait soit opérer un renvoi à cet article, soit préciser « le bourgmestre ou la personne déléguée à cet effet » afin de couvrir par exemple les cas d'empêchement du bourgmestre (article 64) ou d'urgence (article 68). De même, le SYVICOL insiste à ce que soit précisé pour ce qui est de la constatation des contraventions et délits que les agents sont placés « sous l'autorité du procureur général d'Etat et sous la surveillance du procureur d'Etat ».

En dernier lieu, le nouveau point 5 rétablit le dernier alinéa de l'article 99 que le projet de loi initial entendait supprimer. Ainsi, la possibilité de demander au ministre de l'Intérieur d'autoriser un agent municipal d'une commune à exercer ses attributions dans une autre commune est maintenue, ce qui est à saluer. Néanmoins, si le texte supprime la condition que les communes soient limitrophes, restriction que le SYVICOL avait demandé à voir supprimer, il en impose une autre en limitant le nombre de communes concernées à deux. Le SYVICOL a du mal à saisir le pourquoi et le comment de cette condition, alors même que le commentaire de l'amendement précise qu'il s'agit d'ouvrir plus largement les possibilités de coopération entre communes ! Il demande dès lors à voir remplacer « une ou deux communes » par « une ou plusieurs communes ».

Amendement 27

Cet amendement supprime l'article 27 du projet de loi à l'encontre duquel le Conseil d'Etat avait formulé une opposition formelle pour des raisons d'incohérence et de manque de précision. Cet article accordait aux communes un délai de deux ans pour mettre leurs règlements de police générale en conformité avec les dispositions de l'article 23 du projet de loi – c'est-à-dire avec l'article 29 de la loi communale modifiée. Or, l'alinéa 2 de l'article 29 de la loi communale modifiée dispose que « Ces règlements ne peuvent être contraires ni aux lois, ni aux règlements d'administration générale ».

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'était interrogé sur le fait de savoir si certains faits de la liste des infractions à l'article 20 font déjà l'objet de règlements de police générale adoptés par les communes. Le SYVICOL confirme que c'est bien le cas de la plupart des règlements de police générale du pays qui sanctionnent ces faits comme des contraventions au sens du Code pénal, étant donné par ailleurs que les auteurs du projet de loi ont puisé leur inspiration dans les règlements de police générale existants.

Or, par l'effet conjugué de l'article 20 du projet de loi qui impose l'exclusivité de la sanction administrative et de l'article 29 de la loi communale modifiée, les règlements de police générale actuellement en vigueur se retrouveront contraires à la loi sur les sanctions administratives communales, et ce dès l'entrée en vigueur de celle-ci ! S'il est hasardeux d'en supputer les conséquences juridiques, une double conclusion s'impose pourtant : premièrement, les communes concernées devront obligatoirement remplacer leurs règlements de police traditionnels par de nouveaux règlements. Deuxièmement, si elles veulent continuer à sanctionner les faits libellés à l'article 20, elles n'auront pas d'autre choix que de mettre en place le régime des sanctions administratives. Le SYVICOL espère dès lors que cette liste fera l'objet des adaptations nécessaires, conformément à ses recommandations formulées dans son avis précité.

Il prie instamment le ministère de l'Intérieur, de mettre d'urgence à la disposition des communes, un règlement de police générale-type couvrant les matières communément admises comme relevant de l'ordre public au sens large, c'est-à-dire la propreté, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique,

et d'attirer l'attention de ces dernières quant au fait qu'elles devront procéder à une analyse approfondie de leurs règlements existants – y compris leurs règlements de police spéciale – afin d'éliminer toute disposition qui serait contraire au présent projet de loi. Cette étape, ainsi que l'adoption des nouveaux règlements de police pouvant prendre plusieurs mois, le SYVICOL estime nécessaire de fixer une entrée en vigueur différée de la future loi, afin de permettre le maintien des règlements de police en vigueur en attendant leur mise en conformité et d'éviter ainsi un vide juridique préjudiciable à l'ensemble des citoyens.

Amendements portant sur l'article I^{er} du projet de loi

Amendement 7

Cet amendement ajoute un paragraphe 5 au futur article 9-1 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif selon lequel « le recours a un effet suspensif ».

Or, il convient d'attirer l'attention du législateur sur le fait que ce paragraphe fait double-emploi avec le nouvel article 11, paragraphe 2, du projet de loi n°7126.

Amendements portant sur l'article II du projet de loi

Amendements 12 à 14

Ces amendements introduisent une procédure en matière d'audition de témoins devant le Tribunal administratif spécifique au recours contre les décisions de sanctions administratives communales. Les auteurs des amendements ont donc tenu compte de la critique formulée par le SYVICOL à l'endroit de l'ancien article 14-1, qui déroge aux règles de procédure usuelles et empêchait le juge administratif d'ordonner une audition de témoin même si une partie offrait de prouver ses prétentions par ce biais.

Cette modification met néanmoins en lumière les lacunes de la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur signalées à l'endroit de l'article 7, paragraphe 3 du projet de loi n°7126 quant aux « moyens de défense » qui peuvent être présentés et admis devant le fonctionnaire sanctionnateur.

En effet, si l'on admet que le contrevenant, respectivement l'Etat, peuvent demander l'audition de témoins devant le juge administratif, cette demande doit, a fortiori, pouvoir être présentée au stade préliminaire lors de la comparution devant le fonctionnaire sanctionnateur, ce d'autant plus que le texte prévoit que le contrevenant « a le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix ».

Le SYVICOL entend encore réitérer son observation par rapport au libellé de l'article 14-1, paragraphe 7, première phrase, alors que l'amendement 13 ne répond pas à l'incohérence soulevée par ses soins. Si la défense de l'Etat est assumée par un fonctionnaire du groupe de traitement A1, cela ne peut être le fonctionnaire sanctionnateur puisque ce dernier est à considérer, in fine, comme « l'autorité administrative ayant pris la décision ou la mesure attaquée ». Il y aurait dès lors lieu de clarifier quel est le ministère compétent pour éviter le risque de voir invoquer un éventuel vice de forme.

Amendement 16

Cet article clarifie un point de procédure en ce qu'il prévoit que sont expressément exclues de la procédure sous objet l'intervention et la tierce opposition. Les auteurs de l'amendement expliquent au commentaire de manière détaillée les raisons pour lesquelles le gouvernement a décidé d'écarter toute intervention de la commune dans le cadre de la procédure devant le Tribunal administratif, y compris le droit de recours. Après analyse, le SYVICOL peut se ranger à cette argumentation, qui serait toutefois à nuancer dans l'hypothèse où les communes se verraient accorder la possibilité de nommer leur propre fonctionnaire sanctionnateur.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 16 juillet 2018

7126/07

N° 7126⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**relative aux sanctions administratives communales modifiant****1° le Code pénal ;****2° le Code de procédure pénale;****3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis complémentaire de la Cour supérieure de Justice.....	1
2) Avis complémentaire du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg.....	2
3) Avis complémentaire commun des Parquets de Luxembourg et de Diekirch (25.5.2018).....	3
4) Avis complémentaire du Parquet général (24.5.2018).....	6
5) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (13.6.2018).....	11

*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA
COUR SUPERIEURE DE JUSTICE**

Par courrier du 26 avril 2018, Madame le Procureur Général d'Etat a communiqué le projet de loi relative aux sanctions administratives à Monsieur le Président de la Cour supérieure de Justice aux fins de recueillir un avis complémentaire de la Cour.

Dans leurs avis antérieurs, les autorités judiciaires avaient émis de fortes réserves et exprimé leur réticence de principe. Elles ont d'autre part souligné les nombreux problèmes théoriques et les difficultés d'exécution qui se rencontreront en pratique.

Le Conseil d'Etat, *dans un souci tant d'efficacité que de cohérence du système répressif luxembourgeois* a suggéré aux auteurs du projet *de renoncer à s'engager dans la voie d'un système d'amendes administratives communales dont la mise en oeuvre s'articule mal avec le dispositif pénal existant et risque d'être source de difficultés dans la pratique (Considérations générales, p. 4)*. Il conclut au terme de l'examen des articles *qu'il est à la fois plus cohérent avec la systématique de l'ordre juridique luxembourgeois et techniquement plus aisé de ne pas retenir la solution d'une répression des incivilités ou infractions mineures par des amendes administratives communales et de maintenir la compétence exclusive du droit pénal* (Examen des articles, p.18).

Dans le deuxième projet de loi, les auteurs, tenant compte des observations et de quatre oppositions formelles émises par le Conseil d'Etat, ont amendé le texte en conséquence et ont facilité la procédure, tout en affirmant l'attachement du Gouvernement au système des sanctions administratives dans le but d'en finir avec l'impunité totale actuelle des contrevenants.

Toutefois les auteurs n'ont pas tenu compte d'un certain nombre d'observations formulées par les autorités judiciaires.

Ainsi, notamment, la question de la pluralité de textes sanctionnant le même comportement subsiste : l'article 20 du projet de loi, les différents règlements de police communaux, les contraventions du Code pénal ou des infractions prévues par des lois spéciales.

Toute la problématique du constat de l'infraction et de son imputation à un auteur subsiste en l'absence de tout pouvoir d'enquête de l'agent municipal qui ne pourra, en pratique, que constater les infractions de commission, perpétrées sur la voie publique et dont il est le témoin, pour interpeller sur-le-champ l'auteur, le confronter avec l'incivilité et l'inviter à payer l'amende dans la quinzaine.

La question s'il peut pénétrer sur le terrain privé d'autrui reste ouverte, de même comme celle s'il peut réclamer des pièces.

La problématique du contrôle d'identité reste entière. Il s'ajoute que punir le refus d'exhiber une pièce d'identité d'une amende nécessitera l'intervention de la police, puisque précisément le contrevenant qui refuse d'exhiber une pièce d'identité après avoir commis une incivilité, refusera forcément de la remettre, lorsqu'il est sommé de payer une amende pour ne pas avoir exhibé une pièce d'identité.

En cas de contestation, le contrevenant communique ses observations par écrit au fonctionnaire sanctionnateur, accompagnées d'éléments de preuve. Qu'en est-il de l'admission d'attestations testimoniales ? Une attestation testimoniale qui ne correspond pas à la vérité, constitue-elle une fausse attestation testimoniale au sens de l'article 209-1 du Code pénal, étant donné que le fonctionnaire sanctionnateur n'est pas une juridiction administrative. Ou bien considère-t-on qu'elle aura, le cas échéant,⁶ dans l'hypothèse d'un recours administratif, vocation à être soumise au tribunal administratif ?

L'on voit que toute une série de questions soulevées par les différentes autorités judiciaires restent d'actualité et la Cour ne peut que réitérer ses réticences vis-à-vis de ce projet.

*

AVIS COMPLEMENTAIRE DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE ET A LUXEMBOURG

Le présent avis se limitera à commenter les modifications apportées au projet de loi précité en ce qui concerne les observations déjà formulés pour les articles 5, 6, 8 et 10, 14, 19, 20 et 21 lors du premier avis sur le projet de loi initial.

Article 5

L'amendement 23 prévoit actuellement un ajout à la Section IV du Chapitre Ier du Titre Ier du Livre Premier du Code de procédure pénale d'un paragraphe 5 intitulé « De l'agent municipal » prévoyant la formation à accomplir par les agents municipaux.

Article 6

Le souci d'efficacité de la mesure de sanctionner le refus d'exhiber une pièce d'identité reste de mise, alors que seule la Police dispose des moyens de contrainte et d'investigation nécessaires.

Article 8 et 10

Il serait utile de prévoir que la lettre recommandée se fasse avec accusé de réception. Désormais le projet de loi prévoit également la communication par la voie électronique sécurisée si le contrevenant y consent.

Article 14

L'observation de préciser la date de remise d'un constat écrit au contrevenant informant celui-ci par écrit de son droit devient sans objet, alors que le contrevenant n'est plus informé de la possibilité de se voir infliger une amende par le fonctionnaire sanctionnateur augmentée de frais administratifs.

Article 19

Comme la nouvelle législation européenne est en vigueur depuis le 25 mai 2018, le projet de loi ne doit plus régler la protection des données en ce qui concerne le nouveau fichier des sanctions administratives.

Article 20

Le projet de loi exclut actuellement explicitement les mineurs de son champ d'application.

Il reste cependant que le problème d'identification du contrevenant subsiste, impliquant des investigations plus poussées en cas de sociétés ou corps de métiers contrevenants. Il peut encore s'agir de différentes personnes occupant l'immeuble, le syndic, le propriétaire ou le locataire.

Article 21

L'augmentation significative prévisible du délit de rébellion dont les auteurs du projet de loi ne semblent guère se soucier reste à signaler.

Le recours au concours de la Police ne deviendra-t-il pas systématique tant en ce qui concerne le délit de rébellion que le refus d'exhiber son identité ?

Marc THILL
Vice-président

*

**AVIS COMPLEMENTAIRE COMMUN DES PARQUETS
DE LUXEMBOURG ET DE DIEKIRCH**

(25.5.2018)

Les amendements gouvernementaux déposés entendent rencontrer certaines observations faites par le Conseil d'Etat dans ses avis du 28 novembre 2017 et d'écarter les quatre oppositions formelles y formulées.

Le gouvernement ne prend par contre pas position quant aux considérations et réflexions énoncées par les autorités judiciaires dans leurs avis respectifs, et plus spécialement à celles qui mettent en avant les difficultés d'application résultant des dispositions prévues aux articles 1^{er} et 20 du projet de loi.

Ainsi, il est énoncé à l'article 1^{er} que le conseil communal ne peut ériger en infraction des faits prévus à l'article 20 que dans l'hypothèse où aucune loi ou règlement ne prévoit de peine pour cette infraction et il est souligné au commentaire de l'article 1^{er} du document parlementaire, « *il ne doit pas y avoir de cumul de sanctions administratives et pénales pour les mêmes faits pour respecter le principe non bis in idem et pour éviter des interférences avec des faits pénalement réprimés ...* ».

Il n'en reste pas moins que bon nombre de faits énumérés à l'article 20 du projet de loi sont actuellement réprimés par des dispositions inscrites au Titre X.– Des contraventions du Code pénal et que le seul fait d'abroger l'article 551, 4^o dudit code n'est pas de teneur à modifier ce constat de façon significative.

Il n'a pas non plus été donné suite aux « réserves les plus fortes » du Conseil d'Etat qui a souligné que le projet de loi allait créer une nouvelle police communale et que l'articulation de l'intervention de différents corps de police sur le terrain sera source de difficultés plus amplement détaillées dans son avis du 28 novembre 2017 sous l'article 22. Et la Haute Corporation a ajouté à raison que : « S'ajoute à cela la question du droit des agents municipaux, agissant au titre de la police judiciaire, de recourir à la contrainte et la difficulté de distinguer entre leurs compétences de police judiciaire et celle de constater les infractions sanctionnées par des amendes administratives. » Il appartiendra ainsi aux juridictions de trancher au cas par cas si les agents municipaux ont exercé leurs pouvoirs en respectant les limites du cadre légal tracé par rapport à la constatation qu'il sont en train de faire, à savoir la constatation d'un fait donnant lieu à des poursuites pénales devant une juridiction répressive, ou la constatation d'un fait donnant lieu à une amende administrative susceptible d'un recours devant le tribunal administratif.

Le constat auquel les agents municipaux procèdent est limité aux faits dont les ils ont été les témoins directs ; ceci implique qu'il ne saurait y avoir constat en cas de dénonciation par un tiers ou lorsque l'auteur du fait constaté est resté inconnu. Le Conseil d'Etat critique à juste titre que l'absence de pouvoirs d'enquête dans le chef de l'agent qui constate l'infraction constitue une des faiblesses majeures du système envisagé. Ce manque de moyens procéduraux s'applique même aux agents de la Police grand-ducale. Par contre, lorsque les faits sont susceptibles de sanctions pénales, il sera dressé

procès-verbal au sens du code de procédure pénale, avec les moyens d'investigation y rattachés. Le recours, tantôt à l'un, tantôt à l'autre de ces deux instruments risque d'être source de difficultés dans la pratique.

*

A noter que malgré les amendements apportés, reste entière la question soulevée à juste titre par le Conseil d'Etat quant à l'égalité des citoyens devant la loi pénale : en effet, il est envisagé de créer « un catalogue national d'infractions qui ne vaut pas, de par la loi, sur tout le territoire national, mais constitue tout au plus une liste de références dans laquelle les communes pourront opérer des choix ». Suivant le système mis en place, un même fait, suivant les communes, soit échappera à toute sanction, soit sera sanctionné administrativement, soit continuera à être sanctionné pénalement. Le niveau de la sanction administrative pourra encore varier selon les communes.

*

Le régime des preuves a été précisé aux termes de l'amendement 6, modifiant l'article 5 paragraphe (2) du projet de loi dans le sens que les constats écrits d'infractions punissables de sanctions administratives font foi des faits constatés jusqu'à preuve du contraire.

La seconde phrase de ce paragraphe nouvellement formulé ne semble toutefois pas claire dans la mesure où il y est prévu que le constat peut être discuté devant le fonctionnaire sanctionnateur par les preuves écrites ou testimoniales qu'il décide d'admettre. Cette formulation paraît ambiguë dans la mesure où elle semble laisser au fonctionnaire sanctionnateur le soin de décider de façon discrétionnaire l'admissibilité des preuves lui soumises par un contrevenant. La loi devrait en effet régler quelles preuves pourront être soumises au fonctionnaire sanctionnateur et, le cas échéant, la forme de ces preuves. Ensuite, il devrait appartenir au fonctionnaire sanctionnateur d'apprécier sur base des preuves légalement admissibles si les faits restent établis ou si les preuves produites par le contrevenant sont de nature à ébranler le constat écrit de l'agent municipal.

Au niveau de la procédure à suivre devant le fonctionnaire sanctionnateur continue également à se poser la question de l'opportunité des poursuites, et ce malgré la nouvelle formulation de l'article 7 nouveau. Le fonctionnaire sanctionnateur aura-t-il le droit de classer un dossier et de renoncer à infliger une amende? Le nouvel article 8 (3) prévoit qu'après l'expiration du délai visé au paragraphe (1), le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative. Quid si pour une raison ou une autre, le fonctionnaire sanctionnateur laisse écouler ce délai avant d'agir ? Ce point a son importance, surtout en considération du fait que le fonctionnaire sanctionnateur est somme toute un agent de l'Etat directement nommé par le ministre de l'Intérieur, de sorte que son indépendance, même inscrite dans la version actuelle du projet de loi amendé, risque d'être purement théorique.

De façon générale, il faut déplorer que l'administration de la preuve ne se trouve pas réglée de façon satisfaisante ; le code de procédure pénale par contre prévoit tout un arsenal juridique en la matière.

*

La question de l'efficacité du système proposé reste également entière par rapport à l'identité du contrevenant, même pris en flagrance. En effet, si l'amende prévue à l'article 6 est de nature pénale, il est clair que seule la police Grand-ducale sera compétente pour constater cette contravention. L'agent municipal devra donc faire appel à la police pour constater le refus du contrevenant d'exhiber sa pièce d'identité. Il est permis de douter que le contrevenant reste sur place le temps que mettra la police pour arriver sur les lieux.

*

Au nouvel article 7, paragraphe (3), dernière phrase, il y a lieu d'omettre le mot « le ».

*

L'on ne peut que marquer son étonnement par rapport à la disposition de l'article 4 paragraphe (2) du projet de loi qui prévoit une prime mensuelle de 75 points au profit du fonctionnaire sanctionnateur au motif que celui-ci exercerait un travail spécifique qui comporterait une responsabilité particulière ainsi qu'une augmentation certaine de la charge de travail ordinaire du fonctionnaire concerné.

Cette responsabilité particulière vise, à bien le comprendre, des faits qui sont sanctionnés d'une amende maximale de 250.- euros et dont le traitement juridique ne devrait pas constituer une complexité extrême.

Les autorités judiciaires pénales traitent au quotidien des dossiers en matière de crimes et délits où il en va des libertés fondamentales les plus élémentaires du citoyen et sont amenées à ce titre à prendre des décisions touchant tantôt à la liberté d'aller et de venir (mise en détention préventive, décision de contrôle judiciaire, condamnation à des peines d'emprisonnement allant jusqu'à la réclusion à vie, ...), tantôt au patrimoine des individus (saisie et confiscation de biens de valeur parfois très élevée, y compris de biens immobiliers, condamnation à des peines d'amendes dont le plafond peut dépasser dans certains cas un million d'euros, ...).

Si les juges d'instruction touchent une prime d'astreinte de 40 points indiciaires et les magistrats des parquets une prime d'astreinte de 30 points indiciaires, ces primes sont notamment destinées à rémunérer leur disponibilité 24/24 heures pendant leur service de permanence, y compris des samedis, dimanches et jours de fête. Les services de permanences des magistrats des parquets, s'étalant sur plusieurs jours d'affilée, s'avèrent en pratique très chargés, y compris durant les heures de nuit.

L'on comprend par ailleurs mal l'argumentation comme quoi la tâche du fonctionnaire sanctionnateur comporterait « une augmentation certaine de la charge de travail ordinaire », puisque le projet de loi prévoit expressément en son article 4, paragraphe (1) que « le ministre de l'Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires d'Etat pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur ». Si nomination d'un seul fonctionnaire sanctionnateur devait ainsi s'avérer insuffisante par rapport au nombre d'affaires à traiter, le Ministre de l'Intérieur ne manquera certainement pas de nommer un ou plusieurs fonctionnaires sanctionneurs additionnels.

S'il devait se confirmer que le fonctionnaire sanctionnateur touchera effectivement en surplus de son salaire de base une prime de 75 points indiciaires pour être à même d'assumer sa tâche, effectuée en règle générale pendant les heures de bureau normales, il semble indiqué de revoir vers la hausse les primes allouées aux juges d'instruction et aux membres des parquets, en les adaptant pour le moins au niveau de celle allouée au fonctionnaire sanctionnateur.

*

En guise de conclusion, l'on doit déplorer que les amendements ne soient pas allés à la rencontre des incertitudes et interrogations du projet sous analyse par rapport aux questions les plus fondamentales qui restent toujours sans réponse.

Georges OSWALD

Procureur d'Etat adjoint à Luxembourg

Aloyse WEIRICH

Procureur d'Etat à Diekirch

*

AVIS DU PARQUET GENERAL

(24.5.2018)

Le Parquet général tient en premier lieu à réaffirmer ses réserves les plus vives à l'égard du projet de loi sous revue. De manière générale, le projet de loi est critiquable en ce qu'au lieu de recourir à la procédure pénale classique, il prévoit la création de procédures inédites et l'intervention d'une multitude d'acteurs tant au niveau communal qu'au niveau étatique (autorité communale, agents municipaux, police, fonctionnaire étatique sanctionnateur) et l'introduction d'un recours devant un juge – le juge administratif – non spécialisé dans la matière de la répression des incivilités, au détriment du juge naturel statuant sur ce genre de faits, le juge de police. Le Parquet général rappelle à cet égard les avis précédents unanimes des autorités judiciaires ainsi que l'avis également très critique du Conseil d'Etat qui « *[suggère] aux auteurs du projet de loi de renoncer à s'engager dans la voie d'un système d'amendes administratives communales dont la mise en oeuvre s'articule mal avec le dispositif pénal existant et risque d'être source de difficultés dans la pratique* »¹.

Le Parquet général tient à relever ensuite que le texte du projet de loi, même remanié, contient toujours de nombreuses incohérences qui n'ont pas été aplanies par les propositions d'amendements, de sorte que la mise en application pratique du dispositif proposé risque de donner lieu à de multiples difficultés. Le Parquet général déplore à cet égard qu'il n'a pas été tenu compte de nombreuses critiques formulées dans les précédents avis.

En particulier, est soulignée la difficulté liée à l'absence de pouvoir d'enquête des agents municipaux obligeant ces derniers à recourir, de façon plus ou moins systématique, aux forces de police. Or, comme exposé dans les avis du Conseil d'Etat et du Parquet général, des mesures d'enquête paraissent indispensables pour un grand nombre des infractions prévues à l'article 20. Dans la mesure où il n'est pas souhaité accorder ces compétences d'enquête aux agents municipaux, alors que ceux-ci sont réservées aux enquêteurs en matière pénale, l'exécution pratique du dispositif tel qu'envisagé risque fortement d'être compromis. Il est souligné que dans son avis, le Conseil d'Etat estime que la nécessité d'une enquête « *devrait constituer un argument décisif pour laisser la matière visée dans le champ du droit pénal et dans la compétence des procureurs d'Etat* »².

Le Parquet général constate encore que la disposition-clé de l'article 20 qui fait l'énumération des comportements susceptibles de faire l'objet de sanctions administratives ne fait pas l'objet de propositions d'amendements, bien que certains faits soient également visés par le Code pénal ou par des lois spéciales et que d'autres présentent des incongruités au niveau de la formulation³.

De l'avis du Parquet général, il est hautement recommandé de refondre intégralement le projet de loi et de prévoir en cette matière, ainsi que le suggère le Conseil d'Etat dans son avis⁴, l'introduction du système de l'amende forfaitaire similaire à celui introduit par la loi du 10 avril 2018 modifiant la loi du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés⁵.

Ce système pourrait être se concevoir comme suit :

- Est introduit le droit pour la police de décerner des avertissements taxés pour un certain nombre d'infractions prévues par les règlements communaux (actuellement la possibilité de délivrer des avertissements taxés est limitée à la matière de la circulation routière). Un schéma d'organisation devrait en outre être élaboré afin de garantir un certain service de la police grand-ducale au bénéfice des missions communales.
- Le contrevenant est informé qu'à défaut de paiement et de contestation de sa part dans le délai imparti, l'avertissement taxé n'est pas remplacé par un procès-verbal, mais, sur décision écrite du procureur d'Etat, par une amende forfaitaire correspondant à un montant majoré de l'avertissement taxé. Si le contrevenant formule une contestation motivée dans les délais, procès-verbal est dressé et transmis au Procureur d'Etat. Le procureur d'Etat pourra alors soit citer le prévenu devant le juge de police, soit, s'il admet la contestation, classer l'affaire. Si une amende forfaitaire est prononcée

1 Doc parl. 7126⁴, page 4.

2 Doc parl. 7126⁴, page 7.

3 Voir notamment les avis du Conseil d'Etat (doc. parl. 7126⁴) du procureur général d'Etat et du Procureur d'Etat à Luxembourg (doc. parl. 7126¹).

4 Doc parl. 7126⁴, page 4.

5 Mémorial A n° 264 du 20 avril 2018.

suite à l'absence de contestation du contrevenant, cette décision d'amende forfaitaire du procureur d'Etat vaut titre exécutoire et sera recouvrée par l'administration de l'enregistrement et des domaines. Afin de garantir les droits du contrevenant, le contrevenant disposerait, à l'instar de la procédure prévue par la loi du 10 avril 2018, encore d'un droit de recours, à exercer dans un délai déterminé, contre la décision du procureur d'Etat, sous la forme de réclamation écrite et après avoir consigné préalablement le montant de l'amende forfaitaire. Cette réclamation serait alors toisée par le juge de police sur citation du procureur d'Etat.

Cette procédure simplifiée pourrait également être étendue aux infractions commises en matière de stationnement pour lesquelles la police peut d'ores et déjà procéder par voie d'avertissement taxé. En effet, si cette procédure est admise pour les excès de vitesse constatés par le système de contrôle et de sanction automatisés, rien ne justifie qu'il ne soit pas appliqué pour des infractions moins graves qu'un excès de vitesse tel un stationnement irrégulier.

Si le projet devait néanmoins être maintenu dans sa forme actuelle, le Parquet général tient encore à présenter les observations suivantes en ce qui concerne les amendements proposés :

– *Amendement 5 :*

Est soulevée la question si l'allocation d'une prime mensuelle de 75 points indiciaires au fonctionnaire sanctionnateur pour responsabilité particulière est justifiée, au vu de la comparaison des traitements versés aux magistrats statuant en matière pénale, pour lesquels la responsabilité est bien plus élevée compte tenu des enjeux en cause et qui ne bénéficient pas d'une prime pour l'exercice de leur travail. Dans ce même contexte, il est rappelé que les magistrats des parquets et les juges d'instruction ne se voient allouer qu'une prime mensuelle de 30, respectivement de 40 points indiciaires pour assurer une permanence 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, donc également en dehors des horaires de travail ordinaires, au cours de laquelle ils sont amenés à prendre des décisions et à poser des actes de procédure en rapport avec des faits pénaux dont la gravité est sans commune mesure avec les faits visés au projet de loi.

– *Amendement 6 :*

Malgré les difficultés soulevées tant par le Conseil d'Etat⁶ que par le Parquet général⁷ dans leurs avis précédents au sujet du fait que le constat est limité aux faits dont les agents ont été « *les témoins directs* », il est constaté que la proposition d'amendement ne porte au paragraphe 1^{er} de l'article 5 aucune modification à sujet, de sorte que les critiques formulées à cet égard restent entières et que l'efficacité du système tel que projeté est fortement remis en cause.

L'amendement prévoit ensuite, au paragraphe 2, que le constat, qui fait foi des faits y constatés jusqu'à preuve du contraire, « *peut être discuté devant le fonctionnaire sanctionnateur par les preuves écrites ou testimoniales qu'il décide d'admettre* ».

Le régime de l'administration de la preuve appliquée devant le fonctionnaire sanctionnateur est une question délicate. Le Parquet général considère que ce régime est à fixer par la loi et ne saurait dépendre du libre arbitre du fonctionnaire sanctionnateur. C'est, en effet, une chose de fixer le régime de l'administration de la preuve, c'en est une autre d'apprécier, dans ce cadre, la valeur probante des éléments de preuve présentés.

Concernant la preuve testimoniale, il convient de noter que, sauf dispositions spéciales à introduire dans le projet de loi, un faux témoignage oral devant le fonctionnaire sanctionnateur n'est, à l'instar d'un faux témoignage devant un juge d'instruction, pas sanctionné pénalement. En effet, pour être punissable, le faux témoignage doit être fait devant une juridiction statuant au fond. Il peut cependant encore être rétracté tant que l'affaire n'a pas été prise en délibéré, respectivement tant que l'instruction de l'affaire devant la juridiction de jugement n'a pas été clôturée. Or, en l'espèce, la preuve par témoins n'est pas prévue devant le tribunal administratif, alors qu'il résulte du projet de loi n° 7124 que seules des pièces peuvent y être déposées, bien que la procédure soit orale.

En ce qui concerne le témoignage par attestation testimoniale, celui-ci n'est punissable au sens de l'article 209-1 du Code pénal que pour autant que l'attestation soit destinée à être utilisée devant une

⁶ Doc parl. 7126⁴, page 7.

⁷ Doc parl. 7126¹, page 4.

juridiction (civile, pénale ou administrative) pour établir des faits dont la preuve par témoins est admise. Or, l'admission de la preuve par témoins rencontre les problèmes exposés à l'alinéa précédent.

La question de l'administration de la preuve par témoins dans la matière des sanctions administratives ne va dès lors pas sans soulever d'importantes difficultés et illustre une fois de plus qu'il est plus aisé de s'en remettre à la procédure pénale traditionnelle devant le juge de police où le régime de l'administration de la preuve est clairement établi par le Code de procédure pénale.

– *Amendement 7 :*

Le Parquet général se réfère à son avis précédent du 9 juin 2017 au sujet des difficultés soulevées par le refus du contrevenant de décliner son identité, ce refus, sanctionné de manière pénale, nécessitant l'intervention de la police.

– *Amendement 9 :*

L'amendement prévoit la possibilité pour le contrevenant « *soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification et que dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit il a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement ;* »

En quoi consiste cette impossibilité de présenter les moyens de défense par écrit ? Est-elle absolue (personne ne sachant pas lire et écrire), ou relative (personne p.ex. âgée éprouvant des difficultés pour écrire) ? Comment l'impossibilité est-elle constatée ?

Il est encore proposé de reformuler le texte comme suit : « *que le contrevenant a la possibilité de droit (...) soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification, ou et que dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit, il a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur endéans ce délai de la présenter oralement ;* »

– *Amendement 10 :*

Il est proposé de reformuler le paragraphe (1) de l'article 8 comme suit : « *La décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur est prise dans un délai de quatre mois à partir du jour où la communication l'information visée à l'article 7 paragraphe 2 et a été portée à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée dans les conditions de l'article 7 paragraphe 2.* »

– *Amendement 12 :*

Il est proposé de reformuler l'alinéa 2 de l'article 10 comme suit : « *A défaut de recours exercé conformément à l'article 11, ou en cas de recours déclaré irrecevable ou de confirmation de la décision du fonctionnaire sanctionnateur non fondé, la décision de sanction administrative du fonctionnaire sanctionnateur celle-ci tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.* »

– *Amendement 13 :*

Le paragraphe 3 de l'article 11 du projet a la teneur suivante : « *Le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui lui ont été signifiés conformément à l'article 14-1. paragraphe 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ainsi que des décisions prises par le Tribunal administratif.* »

N'y aurait-il pas lieu de prévoir au paragraphe 3 de l'article 11 que le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui ont été signifiés non pas à lui, mais à l'Etat, l'article 14-1 paragraphe (6) tel que l'on envisage de l'introduire dans la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives prévoyant en effet que « *le dépôt de la requête vaut signification à l'Etat* ».

En outre, le terme de recours « signifiés » au fonctionnaire est impropre alors que la notion de signification est en principe réservée aux actes notifiés par le ministère d'huissier de justice. La même remarque vaut pour l'article 14-1 (6) du projet de loi n° 7124 en ce qu'il dit que « *le dépôt de la requête vaut signification à l'Etat* ». Le terme de « notification » semble plus approprié.

Au paragraphe 4, la disposition en vertu de laquelle la décision du juge administratif (confirmant la décision du fonctionnaire sanctionnateur) tient lieu de titre de recette est superflue au vu de l'article 10 (2) du projet de loi conférant cette qualité à la décision du fonctionnaire sanctionnateur, confirmée par le tribunal administratif.

En outre, le terme de « *décision de réformation du Tribunal administratif* » est impropre à cet endroit, alors que la disposition s'applique aux décisions du tribunal administratif confirmant les décisions du fonctionnaire sanctionnateur et non à celles portant réformation de ces décisions. Les auteurs du projet de loi semblent confondre recours en réformation et décision de réformation.

– *Amendements 16, 17, 18, 19 et 20 :*

Le texte du projet prévoit désormais que la possibilité d'un paiement immédiat entre les mains de l'agent constatant l'infraction est supprimée et remplacée par une sommation de payer le montant redû à la recette communale dans un délai de quinze jours à partir du constat (article 14 (2)). Il ne semble dès lors plus adéquat de continuer à utiliser la terminologie de paiement « immédiat ».

Le texte du projet introduit une distinction, d'une part, entre le contrevenant qui accepte le paiement « immédiat » et qui se voit délivrer une sommation de payer le montant redû à la recette communale dans un délai de quinze jours à partir du constat, sommation qui est transmise à l'administration communale et qui tient lieu de titre de recette pendant ce délai et, d'autre part, le contrevenant qui n'accepte pas le paiement immédiat.

Cette distinction semble bien artificielle alors que le contrevenant qui accepte le paiement immédiat peut finalement ne pas effectuer le paiement dans le délai imparti et se retrouver dans la même situation que celui qui d'emblée n'a pas accepté le paiement. A l'inverse, celui qui a initialement refusé de consentir au paiement peut se raviser et vouloir payer bien qu'il n'ait pas reçu de sommation valant titre de recette pour la commune. Pour le contrevenant qui ne paie pas, l'acceptation du paiement immédiat n'a, en fin de compte, pas de conséquences juridiques autres que pour celui qui n'a pas donné son acceptation, le constat est transmis au fonctionnaire sanctionnateur.

De plus, peut-on prévoir qu'une sommation puisse tenir lieu de titre de recette communale alors même qu'elle fixe un délai pour s'acquitter de l'amende et qu'en cas de non-paiement endéans le délai, la sommation devient en quelque sorte caduque alors que le constat est transmis au fonctionnaire sanctionnateur qui, s'il retient l'infraction, prendra une décision qui vaudra elle-même titre de recette ?

Il est encore étonnant qu'il soit prévu que la sommation se prescrit par cinq ans (article 17) alors même qu'elle ne vaut comme titre de recette que pour la durée de quinze jours (article 14 (3)).

N'est-il pas préférable de prévoir que le contrevenant n'est pas obligé de déclarer d'emblée s'il consent à payer le montant redû, mais qu'il est simplement mais formellement avisé lors de l'établissement du constat que s'il effectue le paiement du montant de l'amende entre les mains de la recette communale dans le délai imparti, la procédure est arrêtée et qu'à défaut de paiement, le constat sera transmis au fonctionnaire sanctionnateur qui peut infliger une amende administrative de 25 à 250 euros augmentée des frais administratifs ? En cas de paiement, le receveur communal encaissera provisoirement l'argent sur base du constat transmis à l'administration communale et le collège des bourgmestre et échevins établira ultérieurement le titre de recette afin que la recette puisse être imputée définitivement sur les comptes de la commune⁸.

Il semble également indiqué de préciser à l'article 15 du projet de loi que le paiement a pour effet d'arrêter la procédure (pour ne pas dire « les poursuites »), à l'instar de ce qui est prévu à l'article 15 de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques en rapport avec le règlement des avertissements taxés décernés en matière de circulation routière.

Le projet prévoit encore (article 16 (3)) que le paiement effectué après le délai des quinze jours est remboursé. Cette disposition est critiquable en ce qu'elle diffère de celle prévue en rapport avec le règlement des avertissements taxés en matière de circulation routière. En effet, il semble plus approprié de prévoir, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 15, dernier alinéa de la loi du 14 février 1955 que le paiement effectué après le délai imparti est uniquement remboursé lorsque l'agent sanctionnateur décide de ne pas prononcer l'amende et que dans le cas contraire, le paiement est imputé sur le montant de la sanction et des frais.

⁸ Voir avis du Conseil d'Etat, doc. parl. 7126⁴, commentaire de l'article 16 initial du projet de loi, pages 12 et 13.

– *Amendement 21* :

Il est proposé de reformuler la première phrase de l'article 18 (1) comme suit : « *Le fonctionnaire sanctionnateur tient un fichier des ~~infractions dont les constats~~ qui lui sont transmis ».*

– *Amendement 22* :

La terminologie utilisée d'un fichier « *des sanctions administratives* » de la police n'est pas appropriée alors que la police n'est pas informée des sanctions prononcées mais a connaissance uniquement des constats qu'elle a établis elle-même. Une distinction semble devoir être faite avec le fichier tenu par les communes qui comprend l'ensemble des constats qui leur sont transmis, les communes étant encore informées des suites réservées.

Ne faudrait-il pas prévoir dans le fichier des communes, outre l'information sur les constats transmis au fonctionnaire sanctionnateur, également les informations sur les constats ayant fait l'objet d'un paiement immédiat, sur les décisions de classement du fonctionnaire sanctionnateur, sur les recours exercés contre les décisions du fonctionnaire sanctionnateur, sur les décisions prises par le tribunal administratif, ainsi que sur le recouvrement des amendes et frais ?

– *Amendement 23* :

Cet amendement est en rapport avec l'introduction au Code de procédure pénale d'un article 15-1 bis ayant pour objet de conférer aux agents municipaux le droit de rechercher et de constater 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.

A l'instar du Conseil d'Etat⁹, le Parquet général réitère ses plus fortes réserves à l'égard de cette disposition qui excède largement l'objet du projet de loi sous examen, alors qu'il investit les agents municipaux de compétences pour constater des infractions pénales en les assimilant à des agents et officiers de police judiciaire dans le domaine des contraventions pénales et délits visés au projet. En cette qualité, on accorde aux agents municipaux des pouvoirs d'enquête et le droit de dresser procès-verbaux, pouvoirs qu'on leur refuse pourtant pour les constats d'infractions sanctionnées d'amendes administratives.

– *Amendement 24* :

Article 23 3) : Le Parquet général appuie fortement l'avis du Conseil d'Etat¹⁰ suivant lequel il y a lieu de rajouter une disposition à l'article 99, alinéa 2 projeté de la loi communale, inspirée de l'article 19 du Code de procédure pénale et de l'interprétation qui en est donnée par la jurisprudence¹¹, en vertu de laquelle le bourgmestre ne peut ordonner aux agents municipaux l'ordre de ne pas rechercher ou constater les infractions tant administratives que pénales qui rentrent dans leur domaine de compétence. Les auteurs du projet n'ont pas donné suite à cette recommandation et n'ont pas motivé leur décision de rejet.

Article 23 5) : Le projet de loi se propose ensuite de reformuler le dernier alinéa de l'article 99 de la loi communale comme suit :

« L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du [JJ/MM/AAAA] relative aux sanctions administratives communales modifiant 1° le Code pénal ; 2° le Code de procédure pénale; 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans une ou deux communes à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service. »

Cette disposition manque de précision en ce qu'il n'est pas clair que les « *une ou deux communes* » incluent ou non la commune du ressort de l'agent municipal. S'agit-il d'« *une ou deux communes* »

⁹ Doc parl. 7126⁴, page 15.

¹⁰ Doc parl. 7126⁴, page 17.

¹¹ L'article 19 du Code de procédure pénale dispose que « *Le ministre de la Justice peut dénoncer au procureur général d'Etat les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, lui enjoindre d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes* ». Cette disposition est interprétée par la jurisprudence (Ch. des mises 24 janvier 1972, Pas. 22, 110) en ce sens que si le ministre de la Justice peut ordonner au ministère public d'engager une poursuite pénale, il ne peut en aucun cas lui donner des ordres astreignants ou péremptoires de s'abstenir d'une poursuite déterminée.

autres¹² que celles du ressort de l'agent municipal ou uniquement d'une seule commune autre que celle du ressort de l'agent municipal. Logiquement ne semblent visées que les autres communes alors que si la seule commune du ressort de l'agent est concernée, il n'y a pas de nécessité de conclure un accord. Il serait cependant souhaitable de le préciser.

Ensuite, dans la mesure où le projet de loi confère également, en vertu de son article 22, des attributions aux agents municipaux en matière de constatation d'infractions pénales, se pose la question si la disposition projetée de l'article 99, dernier alinéa conférant aux agents municipaux le droit d'exercer leurs attributions dans un ressort autre que celui de leur commune est également applicable pour ces infractions pénales, alors même que le texte proposé de l'article 15-1 bis du Code de procédure pénale limite la compétence de l'agent municipal en matière de constatation d'infractions pénales à la commune du ressort de celui-ci (cf. formulation de l'article 15-1 bis du Code de procédure pénale tel que proposée : « *Les agents municipaux (...) recherchent et constatent par procès-verbaux, dans la ou les communes de leur ressort¹³, 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* »).

Luxembourg, le 24 mai 2018

*Pour le procureur général d'Etat,
L'avocat général,
Marc HARPES*

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

(13.6.2018)

Par dépêche du 2 mai 2018, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements gouvernementaux spécifiés à l'intitulé.

Les amendements en question ont pour objet de procéder à la révision du projet de loi initial n° 7126 visant à introduire des sanctions administratives communales, cela principalement afin de tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis n° 52.167 du 28 novembre 2017.

*

REMARQUES PRELIMINAIRES

Dans son avis n° A-2956 du 11 juillet 2017 sur le projet de loi initial, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait présenté bon nombre de critiques et de recommandations et suggéré des modifications concernant les mesures et dispositions proposées, soit dans un souci de sécurité juridique soit dans un souci de simple clarté ou de cohérence. De plus, elle avait soulevé un certain nombre d'erreurs, tout en demandant de les rectifier.

À la lecture du texte amendé du projet de loi, la Chambre doit toutefois constater qu'il n'a pas été tenu compte des observations qu'elle avait présentées dans son avis précité (mis à part celles que le Conseil d'État avait également formulées dans son avis).

Si la Chambre peut comprendre que certaines remarques touchant le fond des mesures prévues par le projet de loi n'aient pas été suivies en raison d'un choix politique, il est toutefois complètement inexplicable que les observations de nature formelle, et surtout celles concernant le redressement de simples erreurs, n'aient pas été suivies d'effet. Cela amène la Chambre des fonctionnaires et employés publics à se demander si son avis a été lu par les auteurs du projet.

¹² Souligné par le soussigné.

¹³ Souligné par le soussigné.

L'affaire est d'autant plus grave que, selon l'avis précité du Conseil d'État, le Premier ministre aurait indiqué dans sa dépêche adressée à la Haute Corporation „*que les chambres professionnelles n'ont pas été consultées alors qu'elles ne (sont) pas concernées par le projet de loi*“!

Il est évident que la Chambre est scandalisée à la lecture de cette affirmation. En effet, il en découle d'abord que son avis, transmis au Ministère de l'Intérieur en date du 12 juillet 2017, n'a apparemment pas été continué au Conseil d'État, contrairement aux règles de la procédure législative ordinaire.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est bel et bien concernée par le projet de loi en question, cela même directement, puisque ledit texte vise non seulement à créer un nouvel organe administratif dénommé „*fonctionnaire sanctionnateur*“ (dont les missions seront exercées par un ou plusieurs fonctionnaires de l'État), mais il a également pour objet de modifier les attributions des agents municipaux, des agents de la Police grand-ducale et des gardes champêtres, agents qui ressortissent tous à la Chambre!

Cela dit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics profite de l'occasion pour rappeler que la façon de faire qui consiste à ignorer systématiquement ses avis pertinents est absolument inacceptable. En effet, cette manière de procéder démontre parfaitement qu'il n'est nullement dans l'intention des responsables politiques de considérer les avis demandés à la Chambre, qui semblent l'être uniquement pour se conformer à la loi organique des chambres professionnelles, selon laquelle leur avis „*doit être demandé*“.

Les avis que les chambres professionnelles sont amenées à émettre au cours de la procédure législative et réglementaire ne le sont d'ailleurs pas pour la galerie, mais ils s'inscrivent dans le cadre des missions de sauvegarde et de défense des intérêts des ressortissants des chambres.

À ce sujet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient finalement à signaler qu'il découle de deux jugements du tribunal administratif, rendus le 12 octobre 2016 et le 24 janvier 2017, que le simple procédé „*de pure forme et stérile*“ de solliciter l'avis d'une chambre professionnelle sans l'attendre, ou au moins laisser à celle-ci un délai suffisamment long pour se prononcer, constitue en fait une violation de la loi, alors que la chambre n'est pas effectivement et raisonnablement „*en mesure de finaliser son avis*“ et de remplir ainsi une mission lui imposée légalement.

Au vu de toutes les observations qui précèdent, la Chambre ne peut s'empêcher de réitérer dans le présent avis toutes les critiques et recommandations essentielles qu'elle avait déjà émises quant au projet de loi original relatif aux sanctions administratives communales, en demandant qu'elles soient considérées cette fois-ci.

*

(Dans les développements qui suivent, les références aux articles s'appliquent à la numérotation des articles du texte coordonné du projet de loi amendé.)

*

REMARQUES D'ORDRE GENERAL

Tout comme pour le projet de loi initial, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que le texte amendé du projet sous avis comporte toujours des dispositions imprécises et vagues, ce qui risque de porter atteinte à la sécurité juridique.

De plus, les dispositions ne sont pas présentées de façon chronologique, ce qui rend la lecture et la compréhension du texte particulièrement difficile. Ainsi, l'article 1^{er} prévoit par exemple que des infractions donnant lieu à une amende administrative peuvent être insérées dans les règlements de police générale des communes, mais lesdites infractions sont seulement listées à l'article 20. Dans un souci de simplification et de clarté, il aurait certainement été plus judicieux de les énumérer immédiatement à l'article 1^{er}. S'y ajoute que l'article 1^{er} figure sous un titre I^{er} intitulé „*Les sanctions administratives*“ et que l'article 20 est placé sous un titre II intitulé „*Des sanctions administratives qui peuvent être créées par les communes*“, ce qui prête à confusion.

Ensuite, les dispositions traitant de la constatation des infractions et du paiement immédiat de l'amende forfaitaire par le contrevenant figurent aux articles 5 et 13 à 16 et celles portant sur la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur sont prévues aux articles 4, 7 à 10 et 18. La Chambre

des fonctionnaires et employés publics recommande, dans un souci de clarté et de cohérence, de regrouper sous un même chapitre toutes les dispositions traitant d'un sujet identique.

En outre, et à titre subsidiaire, la Chambre signale – comme elle l'avait d'ailleurs déjà fait pour le projet de loi initial – que la numérotation de certains titres n'est toujours pas correcte dans le texte amendé du projet. Il en est ainsi des sections et chapitres suivants:

„Section 4 3.- Recours;

Chapitre 4 3.- Perception de l'amende;

Chapitre 5 4.- Paiement immédiat;

Chapitre 6 5.- Prescription des amendes administratives;

Chapitre 7 6.- Registres des sanctions administratives communales“.

Quant au fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que les attributions et pouvoirs du nouvel organe administratif que le projet de loi se propose de créer, à savoir le fonctionnaire sanctionneur, ne sont pas suffisamment encadrés, ce qui peut conduire à des abus et par conséquent nuire aux droits de la défense des contrevenants. La Chambre renvoie à ce sujet aux observations présentées ci-dessous concernant les différents articles du projet de loi amendé.

*

EXAMEN DU TEXTE

Ad intitulé

La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande d'écrire „*projet de loi relative aux sanctions administratives communales et modifiant (...)*“ à l'intitulé du texte sous avis.

Ad articles 1^{er} et 2

Selon les articles 1^{er} et 2 du projet amendé, chaque commune peut, dans son règlement de police générale, ériger en infractions un certain nombre de faits et les sanctionner d'une amende administrative dont le montant peut être déterminé librement en fonction de l'infraction et qui doit s'élever „*au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros*“.

Aux termes du commentaire de l'amendement 5, „*les communes ne pourront pas fixer des amendes forfaitaires, mais (elles devront) se contenter de définir, dans les limites de l'article 2, la fourchette dans laquelle le fonctionnaire sanctionneur décide du taux de l'amende*“.

La Chambre fait remarquer que le texte du projet de loi permet toutefois bel et bien aux communes de fixer des amendes forfaitaires, puisqu'il se limite à prévoir que le conseil communal peut fixer une „*amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros*“, sans préciser que le conseil devra déterminer la fourchette dans laquelle devra se situer l'amende à prononcer pour chaque infraction par le fonctionnaire sanctionneur.

Dans un souci de sécurité juridique, il y a donc lieu d'apporter des clarifications à ce sujet dans le texte de la future loi.

En vertu du texte proposé, la même infraction pourra par ailleurs être sanctionnée par des amendes de montants différents, non seulement au cas par cas, mais également selon les communes.

Dans un souci d'égalité de traitement et afin d'éviter des abus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de déterminer dans la future loi le montant exact de l'amende pour chacune des infractions prévues à l'article 20, voire de fixer un montant unique pour toutes ces infractions.

Étant donné que chaque commune est libre d'adopter dans son règlement de police générale l'une ou l'autre des infractions prévues par le projet de loi, des problèmes de compétence territoriale risquent en outre de se poser.

Ainsi, dans une commune, un certain fait pourra constituer une infraction donnant lieu à une amende administrative, alors que dans une autre commune, la commission du même fait sera pourtant autrement punie ou ne sera même pas du tout punie sur le plan administratif. Or, lorsque ce fait sera par exemple commis en dehors d'une agglomération, il ne sera pas possible de déterminer immédiatement pour chaque cas le règlement de police générale applicable. Une telle situation posera surtout problème dans le cas de communes limitrophes et encore plus pour le personnel de police, dans la mesure où les

territoires de compétence des unités d'affectation de la police couvrent souvent une dizaine de communes différentes. Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre recommande donc d'uniformiser les infractions projetées, ainsi que les règles afférentes, pour l'ensemble des communes du pays.

Ad article 4

L'article 4 institue le fonctionnaire sanctionnateur.

D'un point de vue formel, il y a lieu d'adapter la première phrase du paragraphe (1) de la façon suivante:

„Le ministre de l'Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires d'État de l'État pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur.“

Quant au fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le texte confère un pouvoir de décision discrétionnaire au fonctionnaire sanctionnateur, en disposant qu'il „*exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il ne peut* (sic: il faudra écrire „*sans qu'il puisse*“) recevoir d'instruction à cet égard“.

Si la Chambre est d'accord que le fonctionnaire sanctionnateur doit pouvoir exercer sa mission en toute indépendance, elle estime toutefois que le texte devrait au moins définir un certain cadre de règles dans lequel il doit agir, cela pour éviter des abus.

L'amendement 5 prévoit de compléter l'article 4, paragraphe (2), du projet initial en y introduisant au bénéfice du fonctionnaire sanctionnateur une prime mensuelle de 75 points indiciaires, „*justifiée par l'exercice d'un travail spécifique*“.

Il revient à la Chambre que, dans le cadre de la réforme projetée, les primes de risque et d'astreinte dont bénéficient actuellement les agents municipaux devraient être revues (à la hausse) et qu'une prime supplémentaire (prime d'agent de police judiciaire) pour le personnel remplissant les conditions prévues à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale devrait par ailleurs être introduite. La Chambre constate que le projet de loi amendé lui soumis pour avis est toutefois muet à ce sujet.

Ad article 5

La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande de conférer la teneur suivante à l'article 5, paragraphe (1), première phrase:

*„Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres prévus à l'article 97 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans le cadre de leurs compétences ainsi que les agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, **tous dans le cadre de leurs compétences, peuvent constater** ~~constatent~~ par écrit les infractions **listées à l'article 20**, qui ~~peuvent faire l'objet de~~ **donnent lieu à des** sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs.“*

Quant au fond, la Chambre note que les agents publics susvisés ne peuvent constater que des infractions „*dont ils sont les témoins directs*“. Or, qu'en est-il du cas où une personne dénoncerait auxdits agents publics une activité susceptible de constituer une infraction (par exemple l'utilisation d'une tondeuse à gazon en dehors des horaires autorisés) et qu'à l'arrivée des agents sur les lieux, le perturbateur aurait cessé ladite activité? La Chambre estime que le texte sous avis nécessite des clarifications à ce sujet.

L'amendement 6 prévoit d'insérer un nouveau paragraphe (2) à l'article 5, ayant la teneur suivante:

„Le constat écrit fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire. Le constat peut être discuté devant le fonctionnaire sanctionnateur par les preuves écrites ou testimoniales qu'il décide d'admettre.“

Comme pour l'article 4, la Chambre estime que la future loi devrait définir un certain cadre de règles dans lequel le fonctionnaire sanctionnateur doit agir pour prendre sa décision, cela pour éviter des abus. Ainsi, il est notamment inadmissible de laisser à l'intéressé la faculté d'admettre ou de refuser des preuves!

Ad article 6

Aux termes de la deuxième phrase de l'article 6, „*le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros*“.

Plusieurs questions se posent concernant cette disposition: qui peut constater l'infraction de refus? est-ce que les agents municipaux (ayant la qualité d'agent de police judiciaire) peuvent faire ce constat? sur la base de quels critères le montant de l'amende à payer par le contrevenant est-il déterminé? quels sont les pouvoirs des agents municipaux envers une personne qui refuse d'exhiber une pièce d'identité (lesdits agents ne disposant en effet pas des moyens coercitifs auxquels peuvent recourir les agents de la Police grand-ducale en cas de nécessité)?

Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande de clarifier le texte en question. Elle propose de s'inspirer à cette fin des dispositions applicables au refus d'exhiber une pièce d'identité dans le domaine des transports publics, dispositions prévues par la loi modifiée du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics ainsi que par le règlement grand-ducal du 2 février 2011 relatif aux avertissements taxés en matière de transports publics (règlement qui prévoit un avertissement taxé de 24 euros en cas de refus d'exhiber une pièce d'identité).

Concernant les personnes pouvant constater l'infraction de refus, le texte suivant pourrait par exemple être inséré dans la future loi:

„L'infraction de refus est constatée par les membres du cadre policier de la Police grand-ducale ainsi que par les agents municipaux remplissant les conditions mentionnées à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale.“

Ad articles 7 à 10

Les articles 7 à 10 déterminent la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur.

Tout comme pour l'article 4, paragraphe (1), la Chambre est d'avis que les dispositions figurant aux articles 7 à 10 nécessitent un certain nombre de précisions quant aux missions et pouvoirs du fonctionnaire sanctionnateur, cela dans un souci de sécurité juridique et pour éviter des abus.

Ainsi, le paragraphe (1) de l'article 7 prévoit d'abord que, *„dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques“*.

Concernant cette disposition, la Chambre recommande de préciser quelles *„compétences“* spécifiques y sont visées et de définir clairement les *„données pertinentes“* qui seront accessibles au fonctionnaire sanctionnateur.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le texte amendé du projet de loi comporte désormais quelques règles à respecter par le fonctionnaire pour ce qui est de l'information et des droits de la défense du contrevenant dans le cadre de la procédure projetée. La Chambre estime qu'il serait toutefois avantageux de compléter la future loi encore par certaines autres règles d'ordre procédural, notamment concernant l'instruction du dossier par le fonctionnaire sanctionnateur, cela non seulement dans un souci de protection des droits de toutes les parties impliquées dans la procédure, mais également afin de soutenir l'autorité administrative nouvellement créée dans l'accomplissement de sa mission.

De l'avis de la Chambre, il serait par exemple utile de préciser dans le texte que le fonctionnaire sanctionnateur peut demander aux agents constatateurs visés à l'article 5 un rapport (oral ou écrit) complémentaire au constat écrit des infractions. Une telle précision pourrait notamment servir à éclaircir le fonctionnaire sur les faits dans le cas où le contrevenant contesterait la commission de l'infraction lui reprochée. La Chambre propose donc de compléter l'article 7 par un paragraphe (4) libellé comme suit:

„(4) Le fonctionnaire sanctionnateur peut demander un rapport écrit ou oral aux personnes visées à l'article 5.“

L'article 9 figure dans une sous-section 2 intitulée *„Notification de la décision“*. Or, cet article, tel qu'amendé, ne porte que sur la prise de décision administrative par le fonctionnaire sanctionnateur sans traiter de la notification de cette décision.

De plus, la Chambre constate que l'article 8, qui porte tant sur les modalités de prise de décision que sur celles de la notification de la décision, figure dans une sous-section 1^{re} intitulée *„Déroulement de la procédure“*.

Dans un souci de clarté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande de supprimer tout simplement les deux titres *„Sous-section 1^{re}. – Déroulement de la procédure“* et *„Sous-section 2. – Notification de la décision“*, qui ne font en effet que prêter à confusion.

L'article 10, paragraphe (1), dispose que „*le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée*“. La Chambre est d'avis qu'il serait utile de définir un délai dans lequel la copie de la décision devra être transmise à la commune.

Ad article 15

L'article 15, paragraphe (1), dispose que „*le paiement immédiat sanctionnant les infractions constatées par les agents visés à l'article 5 est effectué à la recette communale par carte bancaire de débit oit de crédit ou par virement ou en espèces*“.

D'un point de vue formel, il faudra d'abord écrire „*le paiement immédiat de l'amende sanctionnant les infractions constatées (...)*“ à ladite disposition.

Quant au fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que, en application de la disposition en question, le paiement immédiat de l'amende est à effectuer dans tous les cas à la recette communale, donc également concernant les infractions constatées par les membres du cadre policier de la Police grand-ducale.

La Chambre fait remarquer qu'il faudra assurer le transfert d'informations entre la Police grand-ducale, qui constate les infractions commises sur les territoires municipaux, et les communes, qui encaissent les amendes relatives auxdites infractions.

En outre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics signale que le texte amendé sous avis ne fournit aucune précision relative aux éventuels frais de virement, de versement ou d'encaissement (à l'instar de ce qui est par exemple prévu par le règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non-résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points), l'article 15, paragraphe (2), se limitant à énoncer que „*des modalités supplémentaires relatives au paiement immédiat peuvent être déterminées par règlement grand-ducal*“. La Chambre regrette que le projet de ce règlement grand-ducal n'ait pas été joint au dossier lui soumis pour avis.

Ad articles 18 et 19

Les articles 18 et 19 portent organisation de registres des sanctions administratives communales, tenus auprès du fonctionnaire sanctionnateur, auprès des communes et auprès de la Police grand-ducale.

Concernant les données que ces registres doivent contenir, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il serait utile d'y faire figurer également la motivation sur la base de laquelle le fonctionnaire sanctionnateur a pris sa décision.

L'article 19, paragraphe (1), dispose que „*les communes et la Police grand-ducale tiennent un fichier des sanctions administratives*“. Cette disposition, nouvellement introduite par l'amendement 22 sous avis, manque de clarté. En effet, il n'est pas clair si les communes et la Police doivent tenir ensemble un seul fichier, si toutes les communes ensemble doivent disposer d'un fichier et la Police doit également mettre en place un tel, ou encore si chaque commune doit tenir son registre propre. Le commentaire de l'amendement 22 ne fournit malheureusement pas d'explication utile à ce sujet.

En ce qui concerne l'article 19, paragraphe (2), la Chambre se demande pourquoi l'information sur „*les sanctions infligées par le fonctionnaire sanctionnateur*“ ne figure pas parmi les données à inscrire dans le registre des sanctions détenu auprès des communes et de la Police grand-ducale, alors qu'elle est pourtant mentionnée parmi celles que le fichier du fonctionnaire sanctionnateur doit contenir.

Ad article 20

Concernant l'article 20 – qui énumère les différentes infractions donnant lieu à une amende administrative et pouvant être insérées dans les règlements de police générale des communes – la Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie d'abord aux remarques d'ordre général présentées ci-dessus.

Ensuite, elle constate que, selon les dispositions de l'article en question, certaines infractions peuvent être commises sur la „*voie publique*“, alors que d'autres peuvent être commises dans des „*lieux publics*“ ou encore sur des „*places publiques*“. Afin d'éviter des confusions à ce sujet, la Chambre recommande d'utiliser à chaque fois les termes „*voie publique*“.

Aux termes de l'article 20, point 1°, peut être érigé en infraction „*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*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande pourquoi le fait d'occuper la voie publique sans y être autorisé ne peut pas de façon générale être érigé en infraction. Ainsi, le fait de ne pas respecter les horaires d'ouverture d'aires et de parcs publics, fixés par les communes, pourrait par exemple constituer une infraction donnant lieu à une amende administrative. La Chambre propose d'adapter le texte en conséquence.

Ad article 21

L'article 21, point 2), prévoit d'abroger l'article 551, point 4°, du Code pénal.

Selon le commentaire des articles joint au projet de loi initial, cette abrogation se justifie par le fait que l'article 20, point 2°, du projet de loi prévoit l'institution d'une sanction administrative „pour les mêmes faits“ que ceux actuellement réprimés sur le plan pénal.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève toutefois que l'article 551, point 4°, du Code pénal punit les personnes „qui, sans nécessité, ou sans permission de l'autorité compétente, auront embarrassé les rues, les places ou toutes 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“, alors que l'article 20, point 2°, du texte sous avis vise seulement la répression du „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“.

Il y a donc lieu de compléter cette dernière disposition en y reprenant la terminologie exacte de l'article 551, point 4°.

Ad article 23

L'article 23, point 5), prévoit de remplacer le dernier alinéa de l'article 99 de la loi communale par une nouvelle disposition.

Dans un souci de simplification, la Chambre recommande d'utiliser l'intitulé abrégé officiel de la future loi relative aux sanctions administratives communales et de reformuler ladite disposition dès lors comme suit:

„L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales modifiant 1° le Code pénal; 2° le Code de procédure pénale; 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans une ou deux communes à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service.“

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les observations et recommandations qui précèdent – et tout particulièrement des remarques préliminaires du présent avis – que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se déclarer d'accord avec le projet de loi relatif aux sanctions administratives communales, tel qu'il est modifié par les amendements gouvernementaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 13 juin 2018.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/08

N° 7126⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**relative aux sanctions administratives communales modifiant****1° le Code pénal ;****2° le Code de procédure pénale;****3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.**

* * *

**AVIS INITIAL DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(11.7.2017)

Par dépêche du 25 avril 2017, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question vise à introduire des sanctions administratives communales, cela dans le but de faire 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*“.

En septembre 2008, le projet de loi n° 5916 relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux avait été déposé avec le même objectif. Or, suite à l'avis sévère du Conseil d'État – qui avait notamment critiqué que ledit projet violait le principe constitutionnel de la légalité des peines – ce texte a été retiré du rôle des affaires de la Chambre des députés le 12 avril 2013.

Avec le projet sous avis, le gouvernement entend relancer l'initiative prévue en 2008, en adoptant toutefois une autre approche. Ainsi, ledit projet propose de prévoir un certain nombre d'infractions qui donnent lieu à une amende administrative et que les communes peuvent insérer dans leurs règlements de police générale, sans que ce système de sanctions ne relève pourtant du droit pénal.

En application du texte projeté, la constatation par un agent public (un membre de la Police grand-ducale, un garde champêtre ou un agent municipal – les attributions de ce dernier étant donc élargies par le texte) d'une infraction donnant lieu à une amende administrative peut avoir deux conséquences: soit le contrevenant est d'accord pour payer immédiatement une amende forfaitaire d'un montant de 25 euros peu importe la nature de l'infraction, ce qui éteint les poursuites pour cette infraction, soit le dossier est transmis à un „*fonctionnaire sanctionnateur*“ qui procède alors à l'instruction des faits et prend par la suite une décision administrative qui peut consister dans l'acquiescement du contrevenant ou dans le prononcé d'une amende à son encontre allant de 25 à 250 euros. Le contrevenant peut exercer contre la décision de sanction un recours en réformation devant le tribunal administratif qui statue en dernier ressort.

Le projet soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

*

REMARQUES PRELIMINAIRES

La Chambre apprécie a priori la volonté du gouvernement d'introduire un nouveau système de sanctions administratives fonctionnant selon une procédure simplifiée et ayant pour but de désengorger les organes répressifs, système qui pourrait aussi trouver application dans d'autres domaines, comme

par exemple en matière d'avertissements taxés dans le domaine de la circulation sur les voies publiques (domaine dans lequel le projet de loi n° 7111 prévoit d'ailleurs déjà certains agencements allant dans ce sens pour ce qui est de la procédure en matière d'avertissements taxés dans le cadre du système de contrôle et de sanction automatisés).

Quant à la forme, la Chambre constate toutefois que le texte du projet de loi sous avis comporte bon nombre de dispositions imprécises et vagues, ce qui risque de porter atteinte à la sécurité juridique.

De plus, les dispositions ne sont pas présentées de façon chronologique, ce qui rend la lecture et la compréhension du texte particulièrement difficile. Ainsi, l'article 1^{er} prévoit par exemple que des infractions donnant lieu à une amende administrative peuvent être insérées dans les règlements de police générale des communes, mais lesdites infractions sont seulement listées à l'article 20. Dans un souci de simplification et de clarté, il aurait certainement été plus judicieux de les énumérer immédiatement à l'article 1^{er}. S'y ajoute que l'article 1^{er} figure sous un titre I^{er} intitulé „*Les sanctions administratives*“ et que l'article 20 est placé sous un titre II intitulé „*Des sanctions administratives qui peuvent être créées par les communes*“, ce qui prête à confusion.

Ensuite, les dispositions traitant de la constatation des infractions et du paiement immédiat de l'amende forfaitaire par le contrevenant figurent aux articles 5 et 14 à 17 et celles portant sur la procédure devant le fonctionnaire sanctionneur sont prévues aux articles 4, 8 à 11 et 19. La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande, dans un souci de clarté et de cohérence, de regrouper sous un même chapitre toutes les dispositions traitant d'un sujet identique.

Par ailleurs, et à titre subsidiaire, la Chambre signale que la numérotation de certains titres n'est pas correcte dans le texte du projet. Il en est ainsi des sections et chapitres suivants:

„Section 4 3.– *Recours*;

Chapitre 4 3.– *Perception de l'amende*;

Chapitre 5 4.– *Paiement immédiat de l'amende administrative*;

Chapitre 6 5.– *Prescription des amendes administratives*;

Chapitre 7 6.– *Registre des sanctions administratives communales*“ .

Quant au fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que les attributions et pouvoirs du nouvel organe administratif que le projet de loi se propose de créer, à savoir le fonctionnaire sanctionneur, ne sont pas suffisamment encadrés, ce qui peut conduire à des abus et par conséquent nuire aux droits de la défense des contrevenants. La Chambre renvoie à ce sujet aux observations présentées ci-dessous concernant les différents articles du projet de loi.

Enfin, la Chambre s'interroge sur l'application du nouveau système de sanctions administratives communales aux personnes mineures. Si, aux termes de l'exposé des motifs, „*il n'est pas prévu (...) de sanctionner les mineurs*“, le texte proprement dit du projet de loi n'exclut pourtant pas expressément une telle possibilité puisqu'il désigne tout individu auquel une amende administrative peut être infligée par le mot „*contrevenant*“, qui peut viser tant une personne majeure qu'une personne mineure. Le texte de la future loi devra donc impérativement être clarifié sur ce point.

*

EXAMEN DU TEXTE

Ad intitulé

La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande d'abord d'écrire „*projet de loi relative aux sanctions administratives communales et modifiant (...)*“ à l'intitulé du texte sous avis.

Ensuite, il faudra remplacer, au point 2° dudit intitulé, les termes „*Code d'instruction criminelle*“ par ceux de „*Code de procédure pénale*“.

En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale, le Code d'instruction criminelle est dénommé Code de procédure pénale.

La même modification est à effectuer à la phrase introductive de l'article 22 du projet de loi ainsi qu'à la disposition qui devra remplacer l'article 99, alinéa 2, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (article 23, point 3, du projet de loi).

Ad articles 1^{er} et 2

Selon les articles 1^{er} et 2, chaque commune peut établir dans son règlement de police générale un certain nombre d'infractions donnant lieu à une amende administrative et elle peut par ailleurs librement déterminer le montant de l'amende qui sera appliquée aux diverses infractions, ce montant devant s'élever „*au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros*“.

En vertu du texte proposé, la même infraction pourra donc être sanctionnée par des amendes de montants différents, non seulement au cas par cas, mais également selon les communes.

Dans un souci d'égalité de traitement et afin d'éviter des abus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de déterminer dans la future loi le montant exact de l'amende pour chacune des infractions prévues à l'article 20, voire de fixer un montant unique pour toutes ces infractions.

Étant donné que chaque commune est libre d'adopter dans son règlement de police générale l'une ou l'autre des infractions prévues par le projet de loi, des problèmes de compétence territoriale risquent en outre de se poser.

Ainsi, dans une commune, un certain fait pourra constituer une infraction dormant lieu à une amende administrative, alors que dans une autre commune, la commission du même fait sera pourtant autrement punie ou ne sera même pas du tout punie sur le plan administratif. Or, lorsque ce fait sera par exemple commis en dehors d'une agglomération, il ne sera pas possible de déterminer immédiatement pour chaque cas le règlement de police générale applicable. Une telle situation posera surtout problème dans le cas de communes limitrophes et encore plus pour le personnel de police, dans la mesure où les territoires de compétence des unités d'affectation de la police couvrent souvent une dizaine de communes différentes. Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre recommande donc d'uniformiser les infractions projetées, ainsi que les règles afférentes, pour l'ensemble des communes du pays.

Ad article 4

L'article 4 institue le fonctionnaire sanctionnateur.

D'un point de vue formel, il y a lieu d'adapter la première phrase du paragraphe (1) de la façon suivante:

„Le ministre de l'Intérieur désigne un ou plusieurs fonctionnaires d'État de l'État pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur.“

Quant au fond, la Chambre constate que le texte confère un pouvoir de décision discrétionnaire au fonctionnaire sanctionnateur, en disposant qu'il „*exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il ne peut*“ (sic: il faudra écrire „*sans qu'il puisse*“) *recevoir d'instruction à cet égard*“.

Si la Chambre est d'accord que le fonctionnaire sanctionnateur doit pouvoir exercer sa mission en toute indépendance, elle estime toutefois que le texte devrait au moins définir un certain cadre de règles dans lequel il doit agir, cela pour éviter des abus.

La première phrase du paragraphe (3) dispose que, „*à défaut de paiement immédiat (...), le fonctionnaire sanctionnateur, soit acquitte, soit inflige une amende de 25 euros*“. Le commentaire de la disposition en question prévoit également que le fonctionnaire peut infliger une amende correspondant à 25 euros.

En application du texte du projet de loi, le contrevenant ne devra donc jamais payer une amende supérieure à 25 euros, ni en cas de paiement immédiat (où le montant est toujours 25 euros aux termes de l'article 15), ni en cas de décision prise par le fonctionnaire sanctionnateur.

Or, l'article 2 du projet prévoit bel et bien que le montant de l'amende pouvant être prononcée pour les infractions listées à l'article 20 s'élève „*au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros*“. De plus, il est précisé à l'exposé des motifs que, à défaut de paiement immédiat par le contrevenant, le dossier est transmis au fonctionnaire sanctionnateur qui peut „*infliger une sanction administrative de 25 euros au moins et de 250 euros au plus*“.

Il y a donc lieu d'adapter l'article 4, paragraphe (3), première phrase, dans ce sens. Par ailleurs, la Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à ce sujet à sa remarque présentée ci-avant quant à l'article 2: elle suggère de déterminer dans la future loi le montant exact de l'amende pour chacune des infractions prévues à l'article 20, voire de fixer un montant unique pour toutes ces infractions. Dans le cas où l'une de ces propositions serait retenue, il faudrait évidemment modifier la phrase précitée en conséquence.

Ad article 5

La Chambre recommande de conférer la teneur suivante à l'article 5, paragraphe (1):

*„Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres dans le cadre de leurs compétences ainsi que les agents municipaux, **tous dans le cadre de leurs compétences, peuvent constater** constatent par écrit les infractions listées à l'article 20, qui peuvent faire l'objet de **donnent lieu à des** sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs.“*

Quant au fond, la Chambre note que les agents publics susvisés ne peuvent constater que des infractions „dont ils sont les témoins directs“. Or, qu'en est-il du cas où une personne dénoncerait auxdits agents publics une activité susceptible de constituer une infraction (par exemple l'utilisation d'une tondeuse à gazon en dehors des horaires autorisés) et qu'à l'arrivée des agents sur les lieux, le perturbateur aurait cessé ladite activité? La Chambre estime que le texte sous avis nécessite des clarifications à ce sujet.

Ad article 6

La première phrase de l'article 6 est à modifier comme suit:

*„En cas de constatations d'infractions donnant lieu à une sanction administrative dont ils **elles** sont les témoins directs et dans le cadre strict des compétences qui leur sont attribuées, les personnes visées à l'article 5 sont autorisées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité.“*

Aux termes de la deuxième phrase, „le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros“.

Plusieurs questions se posent concernant cette disposition: qui peut constater l'infraction de refus? est-ce que les agents municipaux (ayant la qualité d'agent de police judiciaire) peuvent faire ce constat? sur la base de quels critères le montant de l'amende à payer par le contrevenant est-il déterminé? quels sont les pouvoirs des agents municipaux envers une personne qui refuse d'exhiber une pièce d'identité (lesdits agents ne disposant en effet pas des moyens coercitifs auxquels peuvent recourir les agents de la Police grand-ducale en cas de nécessité)?

Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande de clarifier le texte en question. Elle propose de s'inspirer à cette fin des dispositions applicables au refus d'exhiber une pièce d'identité dans le domaine des transports publics, refus qui est puni d'un avertissement taxé de 24 euros en vertu du règlement grand-ducal du 2 février 2011 relatif aux avertissements taxés en matière de transports publics.

Ad articles 8 à 11

Les articles 8 à 11 déterminent la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur.

Tout comme pour l'article 4, paragraphe (1), la Chambre est d'avis que les dispositions figurant aux articles 8 à 11 nécessitent un certain nombre de précisions quant aux missions et pouvoirs du fonctionnaire sanctionnateur, cela dans un souci de sécurité juridique et pour éviter des abus.

Ainsi, le paragraphe (1) de l'article 8 prévoit d'abord que, „dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques“.

Concernant cette disposition, la Chambre recommande de préciser quelles „compétences“ spécifiques y sont visées et de définir clairement les „données pertinentes“ qui seront accessibles au fonctionnaire sanctionnateur.

En application du paragraphe (2) de l'article 8, le fonctionnaire peut décider seul – et de façon discrétionnaire donc – s'il y a lieu d'entamer une procédure administrative suite à la réception du constat de l'infraction établi par un des agents publics visés à l'article 5. La Chambre suggère de prévoir dans le texte de la future loi les critères sur la base desquels le fonctionnaire sanctionnateur doit prendre sa décision.

Ensuite, la Chambre constate que le texte du projet de loi ne comporte pas de règles à respecter par le fonctionnaire dans le cadre de l'instruction du dossier lui soumis. Or, même si, aux termes de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, „une instruction comparable à l'instruction pénale n'a pas lieu“ en matière de sanctions administratives puisque „ne sont en effet constatées que des infractions dont les faits et l'auteur sont connus au moment de la commission“, la Chambre estime qu'il serait

avantageux d'inscrire certaines règles d'ordre procédural dans la future loi, cela non seulement dans un souci de protection des droits des parties impliquées dans la procédure, mais également afin de supporter l'autorité administrative nouvellement créée dans l'accomplissement de sa mission.

De l'avis de la Chambre, il serait par exemple utile de préciser dans le texte que le fonctionnaire sanctionnateur peut demander un rapport (oral ou écrit) aux agents constatateurs visés à l'article 5. Une telle précision pourrait notamment servir à éclaircir le fonctionnaire sur les faits dans le cas où le contrevenant contesterait la commission de l'infraction lui reprochée. La Chambre propose donc de compléter l'article 8 par un paragraphe (4) libellé comme suit:

„(4) Le fonctionnaire sanctionnateur peut demander un rapport écrit ou oral aux personnes visées à l'article 5.“

L'article 10 figure dans une sous-section 2 intitulée „*Notification de la décision*“. La Chambre constate que l'article 9 (qui est placé dans la sous-section I^{re} intitulée „*Déroulement de la procédure*“) traite néanmoins également des modalités de la notification de la décision prise par le fonctionnaire sanctionnateur. Elle recommande par conséquent de regrouper sous un même article celles des dispositions des articles 9 et 10 portant sur la notification.

Afin d'éviter des abus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande par ailleurs de modifier l'article 10, paragraphe (1), de la façon suivante:

*„Après l'expiration du délai fixé par l'article 8, paragraphe (2), 2°, ou avant l'expiration de ce délai, lorsque le contrevenant signifie ne pas contester les faits ou, le cas échéant, après la défense orale ou écrite de l'affaire par le contrevenant ou son représentant, le fonctionnaire sanctionnateur peut infliger l'amende administrative **prend une décision motivée.**“*

L'article 11 dispose que „*le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée*“. La Chambre est d'avis qu'il serait utile de définir un délai dans lequel la copie de la décision devra être transmise à la commune.

Ad article 14

Dans un souci de clarté et de cohérence avec les autres dispositions du texte sous avis, la Chambre recommande de conférer la teneur suivante à l'article 14:

*„Art. 14. (1) Les infractions qui ~~peuvent faire~~ **font** l'objet d'une sanction administrative peuvent donner lieu au paiement immédiat **de l'amende** ~~L'amende administrative ne peut être immédiatement perçue qu'avec l'accord du contrevenant.~~*

*(2) Lors de la demande de paiement immédiat, les contrevenants ~~sent~~ **est** informés des ~~droits~~ **procédures** énoncées aux articles 8, 9 et 12, oralement par les personnes visées à l'article 5 et par écrit par voie du constat dont une copie ~~leur~~ **lui** est remise.“*

Ad article 16

L'article 16, paragraphe (1), dispose que „*le paiement (immédiat) de l'amende administrative sanctionnant les infractions constatées par les gardes champêtres et les agents municipaux s'effectue auprès de ces agents par carte bancaire ou de crédit ou à la recette communale par carte bancaire ou de crédit ou par virement ou en espèces*“.

Il revient à la Chambre des fonctionnaires et employés publics que la possibilité du paiement immédiat auprès des agents communaux (par carte bancaire ou de crédit) risque de poser problème, notamment eu égard aux coûts élevés découlant de la procuration d'équipement supplémentaire. Afin d'éviter la survenance de problèmes à ce sujet, la Chambre suggère d'adapter le texte susvisé dans le sens que le paiement immédiat de l'amende par le contrevenant auprès d'un agent communal constitue une option à laquelle les communes peuvent recourir.

En application du paragraphe (2), le paiement immédiat de l'amende administrative sanctionnant les infractions constatées par les membres du cadre policier de la Police grand-ducale s'effectue à la recette communale.

La Chambre fait remarquer qu'il faudra assurer le transfert d'informations entre la Police grand-ducale, qui constate les infractions commises sur les territoires municipaux, et les communes, qui encaissent les amendes relatives auxdites infractions.

En outre, la Chambre constate que le texte sous avis ne fournit aucune précision relative aux éventuels frais de virement, de versement ou d'encaissement (à l'instar de ce qui est par exemple prévu par

le règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non-résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points), l'article 16, paragraphe (3), se limitant à énoncer que „des modalités supplémentaires relatives au paiement immédiat de l'amende administrative peuvent être déterminées par règlement grand-ducal“. La Chambre regrette que le projet de ce règlement grand-ducal n'ait pas été joint au dossier lui soumis pour avis.

Ad article 17

L'article 17 est à compléter comme suit:

„Le paiement immédiat éteint les poursuites pour l'infraction pour laquelle il est effectué.“

Ad article 19

L'article 19 porte organisation d'un registre des sanctions administratives communales.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics signale d'abord qu'il y a une contradiction entre le texte du projet et le commentaire des articles: en effet, aux termes du paragraphe (1), „le fonctionnaire sanctionnateur tient un fichier des sanctions administratives dont les poursuites ne sont pas éteintes“, alors que, selon le commentaire de ladite disposition, le fichier en question concerne „uniquement les infractions pour lesquelles une poursuite ne peut plus avoir lieu“.

Ensuite, la Chambre estime qu'il serait utile de faire figurer dans le registre, à côté des données listées au paragraphe (2), également la motivation sur la base de laquelle le fonctionnaire sanctionnateur a pris sa décision.

Ad article 20

Concernant l'article 20 – qui énumère les différentes infractions donnant lieu à une amende administrative et pouvant être insérées dans les règlements de police générale des communes – la Chambre renvoie d'abord aux remarques préliminaires présentées ci-dessus.

Ensuite, elle constate que, selon les dispositions de l'article en question, certaines infractions peuvent être commises sur la „voie publique“, alors que d'autres peuvent être commises dans des „lieux publics“ ou encore sur des „places publiques“. Afin d'éviter des confusions à ce sujet, la Chambre recommande d'utiliser à chaque fois les termes „voie publique“.

Ad article 21

L'article 21, point 2), prévoit d'abroger l'article 551, point 4°, du Code pénal.

Selon le commentaire des articles, cette abrogation se justifie par le fait que l'article 20, point 2°, du projet de loi prévoit l'institution d'une sanction administrative „pour les mêmes faits“ que ceux actuellement réprimés sur le plan pénal.

La Chambre constate toutefois que l'article 551, point 4°, du Code pénal punit les personnes „qui, sans nécessité, ou sans permission de l'autorité compétente, auront embarrassé les rues, les places ou toutes 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“, alors que l'article 20, point 2°, du texte sous avis vise seulement la répression du „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“.

Il y a donc lieu de compléter cette dernière disposition en y reprenant la terminologie exacte de l'article 551, point 4°.

Ad article 22

Le commentaire de l'article 22 prévoit que les agents municipaux doivent, entre autres, „avoir accompli une formation de base adéquate à l'exercice de la fonction d'agent de police judiciaire à déterminer par règlement grand-ducal“.

La Chambre fait remarquer qu'il ne suffit pas de faire figurer cette précision au commentaire des articles, mais qu'il faudra l'insérer dans le texte proprement dit de la future loi (et plus spécifiquement dans le futur article 15-1bis du Code de procédure pénale).

Ad article 23

Dans un souci de conformité avec la législation applicable en matière de circulation sur les voies publiques, il faudra adapter comme suit la disposition qui devra remplacer l'article 99, alinéa 2, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (article 23, point 3, du texte sous avis):

*„Les agents municipaux concourent, sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, en accord avec le chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière **d'arrêt, de stationnement et de parcage** en décernant des avertissements taxés conformément aux alinéas 1^{er}, 2 et 3 de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 réglementant la circulation sur toutes les voies publiques. (...)“*

Ad article 27

La première phrase de l'article 27 doit être modifiée de la façon suivante:

*„Les communes disposent d'un délai de deux ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi pour adopter des règlements de police générale conformes aux dispositions de **l'article 29 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.**“*

Ad article 28

L'article 28 dispose que *„la présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg à l'exception de l'article 5 qui entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg“*.

Selon le commentaire des articles, l'article 5 devra être applicable dès la publication de la future loi au Journal officiel puisque *„le fonctionnaire sanctionnateur doit entrer en fonctions à une date plus rapprochée afin de garantir que les travaux préparatoires nécessaires à la mise en oeuvre du système et de la procédure des sanctions administratives soient réalisés“*.

Or, la Chambre signale que ce n'est pas l'article 5 qui porte sur l'institution du fonctionnaire sanctionnateur – cette disposition traitant en effet de la constatation d'infractions par les agents publics – mais l'article 4! Il faudra donc adapter l'article 28 en y remplaçant les termes *„l'article 5“* par ceux de *„l'article 4“*.

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les observations et recommandations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se déclarer d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 11 juillet 2017.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/09

N° 7126⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**relative aux sanctions administratives communales modifiant****1° le Code pénal ;****2° le Code de procédure pénale;****3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(23.10.2018)

Par dépêche du 8 mai 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a fait parvenir au Conseil d'État des amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Au texte desdits amendements étaient joints des remarques liminaires, un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'une version coordonnée du texte du projet de loi tenant compte des amendements.

L'avis complémentaire du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été transmis au Conseil d'État par dépêche du 20 juillet 2018.

Les avis complémentaires des autorités judiciaires, à savoir de la Cour supérieure de justice, du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch et du procureur général d'État, ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 24 juillet 2018.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, portant sur le texte initial du projet de loi sous rubrique, a été continué au Conseil d'État par dépêche du 3 août 2018.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les vingt-huit amendements proposés visent à répondre aux oppositions formelles émises par le Conseil d'État dans son avis du 28 novembre 2017 et apportent au projet de loi sous examen des précisions et des modifications d'ordre technique.

Le Conseil d'État constate que ses critiques fondamentales portant sur l'instauration d'un système de sanctions administratives, qui seront prononcées par un fonctionnaire sanctionnateur et relèveront du contrôle du juge administratif, n'ont pas été rencontrées. Il en va de même de ses réserves quant à la création de dispositifs répressifs divergents au niveau des communes, quant au risque de conflits avec le droit pénal traditionnel et avec les compétences des autorités judiciaires et quant à la création de corps de police municipaux à côté de la Police grand-ducale.

Dans leurs remarques liminaires aux amendements, les auteurs exposent que le projet de loi sous examen constitue une « option du Gouvernement, qui affirme son attachement au système des sanctions administratives à introduire par le projet de loi dans le but d'installer un système de sanction effective des incivilités et de la petite délinquance et d'en finir avec l'impunité totale actuelle des contrevenants ».

Le Conseil d'État est conscient qu'il ne lui appartient pas de mettre en cause des options politiques prises par le Gouvernement. Il lui appartient toutefois, dans le cadre de sa mission, d'attirer l'attention

du Gouvernement et de la Chambre des députés sur les problèmes de cohérence impliqués par de tels choix avec l'ordre juridique existant, de souligner les difficultés de nature technique soulevées par un nouveau système et d'esquisser d'autres voies de solution. Sur ce dernier point, le Conseil d'État ne peut que rappeler que le choix pris par le législateur dans la loi récente du 10 avril 2018 modifiant, entre autres, la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés¹ et consistant dans l'instauration d'un mécanisme d'amende forfaitaire prononcée par le procureur d'État et soumis au contrôle des juridictions judiciaires constituerait une réponse adéquate aux problèmes des incivilités, sur lesquels insistent les auteurs des amendements. Le fait que ce mécanisme ait été envisagé dans un projet de loi introduit à une date postérieure à celle du dépôt du projet de loi initial sous examen ne devrait pas constituer un argument pour ne pas rester dans la logique d'une démarche cohérente.

Le Conseil d'État a encore noté que les autorités judiciaires, dans leurs avis complémentaires, maintiennent également leurs critiques fondamentales par rapport à la démarche envisagée et ont regretté que nombre de leurs observations d'ordre technique n'aient pas trouvé de réponse dans les amendements. Or, ces problèmes d'ordre technique, qui affecteront, à l'évidence, l'application du système envisagé, ne se poseraient pas si le législateur retenait une option différente. Le Conseil d'État renvoie, plus particulièrement, à la problématique de l'absence de tout pouvoir d'enquête dans le chef de l'agent municipal, à l'absence de moyens de contrainte en cas de refus par l'auteur présumé des faits d'exhiber une pièce d'identité et au problème du concours d'infractions pénales et d'infractions administratives et à un éventuel cumul des sanctions administratives et pénales.

Ce n'est que sous réserve de ces critiques de principe que le Conseil d'État aborde l'examen des différents amendements.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement 1 concernant l'intitulé du projet de loi

Sans observation.

Amendement 2 concernant l'article 1^{er}

L'article 1^{er} relatif à la compétence et à la procédure pour établir les infractions « communales » est maintenu. Pour répondre à une critique du Conseil d'État, le dispositif amendé prévoit désormais que le conseil communal érige en infractions les faits prévus à l'article 20.

Le Conseil d'État maintient la considération, émise dans son avis du 28 novembre 2017, que, dans la pratique, le mécanisme envisagé aboutira à une pluralité de régimes répressifs selon les différentes communes.

Il maintient également ses interrogations quant à une limitation de la compétence des communes d'incriminer certains faits si des peines ou des sanctions administratives sont d'ores et déjà prévues par une loi ou un règlement grand-ducal. Comme il l'a dit dans son avis antérieur, « si les faits visés à l'article 20 sont, d'ores et déjà, sanctionnés au niveau national, non seulement l'inscription sur la liste ne donne pas de sens, mais les autorités communales sont privées de toute compétence en la matière, étant donné que l'État a choisi d'intervenir contre ces faits par des mesures valant sur l'ensemble du territoire ».

De même, la question technique soulevée par le Conseil d'État portant sur la possibilité pour le conseil communal de s'écarter, dans le libellé du règlement communal, des formulations prévues à l'article 20 du projet de loi sous examen, n'a pas trouvé de solution.

¹ Loi du 10 avril 2018 modifiant 1) la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés 2) la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques 3) la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises 4) la loi modifiée du 23 février 2010 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires 5) la loi du 5-15 septembre 1807 relative au Mode de recouvrement des frais de justice au profit du Trésor public, en matière criminelle, correctionnelle et de police.

Répondant à une opposition formelle du Conseil d'État, les auteurs des amendements excluent, dans un nouveau paragraphe 2 de l'article 1^{er} du projet de loi tel qu'amendé, l'application des sanctions administratives aux mineurs. L'opposition formelle peut être levée.

Le Conseil État ne peut que rappeler les considérations déjà émises dans son avis du 28 novembre 2017 indiquant que l'exclusion des mineurs, qui sont souvent auteurs des incivilités à combattre, est de nature à affecter considérablement la portée du dispositif envisagé, ce qui constitue une raison supplémentaire pour ne pas engager la voie de la sanction des faits visés par un régime d'amendes administratives.

Amendement 3 concernant l'article 2

L'amendement sous examen répond à une critique formulée par le Conseil d'État dans son avis du 28 novembre 2017 quant à une formulation techniquement discutable du texte initial en ce qui concerne la compétence des autorités communales de fixer l'amende administrative.

L'opposition formelle émise par le Conseil d'État dans son avis précité portant sur l'insécurité juridique et sur la contradiction entre le libellé de l'article 2 et celui de l'article 4 est rencontrée par une modification apportée à l'article 4 par l'amendement 5 et peut partant être levée.

Amendement 4 concernant l'article 3

Le Conseil d'État rappelle que l'article 1^{er} interdit de sanctionner par des amendes administratives des faits prévus à l'article 20 de la loi en projet, dès lors que ces faits sont d'ores et déjà sanctionnés pénalement ou administrativement au titre d'une réglementation existante. L'article 20, de son côté, interdit, pour le futur, de sanctionner pénalement les faits y prévus et impose le régime exclusif de la sanction administrative. L'article 3 modifié par l'amendement sous examen vise dès lors un problème qui ne saurait se poser si l'article 20 est respecté, étant donné que le conseil communal ne pourra qu'opter pour un régime de sanctions administratives. L'article 3 est à omettre, étant donné qu'il ne fait que rappeler, dans des termes différents, le dispositif de l'article 20.

Amendement 5 concernant l'article 4

Les modifications apportées au paragraphe 1^{er} n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Au paragraphe 2, les auteurs des amendements proposent d'allouer au fonctionnaire sanctionné une prime mensuelle de 75 points dont l'allocation serait « justifiée par l'exercice d'un travail spécifique », la « responsabilité particulière ainsi qu'une augmentation certaine de la charge de travail ordinaire du fonctionnaire concerné ». Dans leurs avis complémentaires, le procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et le procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch émettent les plus fortes réserves par rapport à ce régime de prime, qui ne se justifierait pas si on le compare avec les primes prévues pour certaines fonctions de magistrat qui exigent une disponibilité vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept. Le Conseil d'État rejoint ces critiques et s'interroge sur la justification de ce mécanisme au regard du principe de l'égalité de traitement dans la Fonction publique. Il attire l'attention des auteurs du projet de loi sous examen sur le fait que, en vertu de l'article 17, alinéa 1^{er}, lettre b), de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, la majoration d'échelon pour fonctions dirigeantes est de 25 points. D'autres fonctionnaires, dans des administrations, telle l'Administration des contributions directes, sont appelés à prendre des décisions de sanction. Les magistrats qui portent l'accusation ou qui condamnent à des sanctions, y compris celles privatives de liberté, portent une responsabilité au moins égale à celle du nouveau fonctionnaire sanctionné. L'argument d'une charge de travail particulière n'est pas pertinent dans la mesure où il s'agit d'une fonction qui doit être exercée, que ce soit à temps plein ou à temps partiel, par un ou plusieurs fonctionnaires, sans qu'elle puisse être considérée comme une charge supplémentaire par rapport à la charge de travail ordinaire. À défaut d'une autre justification plus pertinente de la différence de traitement prévue au profit de la nouvelle charge de fonctionnaire sanctionné, le Conseil d'État doit réserver la dispense du second vote constitutionnel pour contrariété avec l'article 10bis de la Constitution.

Amendement 6 concernant l'article 5

Le Conseil État marque son accord avec l'ajout d'une référence à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans la première phrase du paragraphe 1^{er}.

La deuxième phrase que l'amendement propose d'ajouter au paragraphe 1^{er} est à comprendre en ce sens que le constat est déposé à l'administration de la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été commise. Le Conseil d'État considère qu'une formulation plus précise aurait été utile.

En ce qui concerne la dernière phrase, ajoutée au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État propose d'écrire que c'est la Police grand-ducale qui conserve une copie du constat et non pas les membres du cadre policier à l'origine du constat. Il s'agit en effet d'une compétence de l'administration plutôt que d'une compétence des fonctionnaires pris individuellement.

Le paragraphe 2 de l'article 5, dans sa version initiale, se trouve supprimé et remplacé par un dispositif déterminant la valeur du constat. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec un système dans lequel le constat fait foi des faits constatés jusqu'à preuve du contraire. Dans la mesure où toute preuve contraire est admise en vertu de la première phrase du paragraphe 2, le Conseil d'État ne comprend pas la limitation à la preuve écrite et à la preuve testimoniale figurant dans la seconde phrase. Le fonctionnaire sanctionnateur est évidemment maître pour apprécier les éléments de preuve apportés. Dans la mesure où la preuve contraire est de droit, se pose toutefois la question de savoir s'il peut refuser d'admettre une preuve contraire. Le fonctionnaire sanctionnateur ne revêtant pas la qualité de juge, il ne saurait fonder une décision sur son intime conviction. Sous peine d'opposition formelle pour atteinte aux droits de la défense, le Conseil d'État exige la suppression des termes « qu'il décide d'admettre ».

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs du projet de loi sous examen sur la question du contenu précis du constat. Le texte sous examen dispose que le « constat » porte sur les faits y « constatés ». L'article 16, objet de l'amendement 19, de son côté, prévoit que « le constat portant mention du consentement est déposé à l'administration communale ». Le Conseil d'État suppose qu'il s'agit du même constat qui porte à la fois sur les faits, sur l'identité de l'auteur et sur sa réaction par rapport aux faits lui reprochés, à savoir, reconnaissance ou contestation des faits ou de sa responsabilité, engagement ou refus de procéder à un paiement « immédiat ». L'article 7, quant à lui, introduit un nouveau consentement relatif à une communication ultérieure entre le fonctionnaire sanctionnateur et le contrevenant par la voie électronique. Dans un souci de clarification et de meilleure lisibilité du dispositif, il y aurait lieu de déterminer, dans des termes plus détaillés, à l'article 5, le contenu complet du constat, au lieu d'ajouter des éléments dans des dispositions successives.

Le Conseil d'État renvoie encore aux avis de la Cour supérieure de justice et du procureur général d'État qui s'interrogent sur la qualification comme faux témoignage ou comme fausse attestation testimoniale de déclarations fausses opérées devant l'agent sanctionnateur. Il s'agit d'un exemple des problèmes soulevés par le projet de loi sous avis, que les auteurs auraient pu éviter s'ils avaient opéré une réforme dans le cadre du droit pénal traditionnel.

Le Conseil d'État relève encore un autre problème en relation avec le constat. Dans la mesure où l'article 5, paragraphe 2, exige que les agents qui dressent les procès-verbaux soient les « témoins directs » des faits qu'ils constatent, le cas d'un auteur qui n'est pas directement trouvé sur place peut se présenter. Pour être « témoin direct », l'agent doit-il être en mesure de trouver directement l'auteur des faits sur le lieu de commission, ou suffit-il qu'il soit témoin oculaire à distance et qu'il soit en mesure d'identifier l'auteur ? Peut-il le contacter par la suite pour lui demander s'il reconnaît les faits et s'il accepte de procéder à un « paiement immédiat » ?

Amendement 7 concernant l'article 6

La modification apportée à l'article 6 fait suite à une suggestion du Conseil d'État.

Les autres interrogations formulées par le Conseil d'État en ce qui concerne l'application du régime du contrôle d'identité et la sanction du refus d'exhiber une pièce d'identité sont restées sans réponse.

Amendement 8 concernant l'article 7 (nouvel article 16)

En ce qui concerne le dispositif du nouvel article 16, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'amendement 19.

Amendement 9 concernant l'article 8 (nouvel article 7)

Le Conseil d'État comprend que le consentement visé porte sur le recours à la voie électronique en ce qui concerne les communications entre le fonctionnaire sanctionnateur et le contrevenant. Il renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'amendement 6.

Le Conseil d'État invite les auteurs à veiller à une cohérence des concepts procéduraux. L'article 7 vise, successivement, la communication par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée et, ensuite, la notification. Or, le terme « notification » a une signification procédurale particulière. Le Conseil d'État renvoie, à cet égard, au livre II, titre II-2 du Code de procédure pénale. Ce terme est à remplacer par celui de « communication » ou « information ».

Le Conseil État marque son accord avec les modifications apportées au paragraphe 2 du nouvel article 7. Il note que la question fondamentale de l'opportunité des poursuites qu'il a soulevée dans son avis du 28 novembre 2017, dans le cadre de l'examen de l'article 8 dans la version initiale du projet de loi sous avis, n'a pas trouvé de réponse claire, sauf à considérer que la suppression des termes « décide qu'il y a lieu d'entamer la procédure » signifie que le fonctionnaire sanctionnateur est tenu d'agir chaque fois qu'un constat lui est transmis. Le Conseil d'État ne peut que rappeler que cette question ne se poserait pas si la réforme envisagée se situait dans le cadre du droit pénal traditionnel.

En ce qui concerne le dispositif ajouté au paragraphe 3, le Conseil d'État s'interroge sur la portée de la renonciation au droit de présenter sa défense. Est-elle à assimiler à un défaut de réaction au sens du paragraphe 2 ?

Le Conseil d'État tient également à relever que le terme « péremptoirement » ne figure ni dans le Nouveau Code de procédure civile ni dans le Code de procédure pénale. Le recours à cette formulation relève d'un usage dans la pratique procédurale signifiant que le juge entend prendre l'affaire en délibéré « par défaut », si le justiciable ou son avocat ne se présentent pas à la prochaine audience ou omettent de conclure dans les délais. Le Conseil d'État s'interroge sur la signification juridique de ce terme dans le projet de loi sous avis et demande de l'omettre.

Amendement 10 concernant l'article 9 (nouvel article 8)

Le Conseil d'État rappelle ses interrogations quant à l'existence d'une certaine « opportunité des poursuites ». Se pose la question de savoir si le libellé du nouvel article 9, tel que modifié par l'amendement 11, qui omet le terme « peut », consacre, implicitement mais nécessairement, le principe de la légalité des poursuites, en ce sens qu'il est tenu d'infliger une amende avant l'expiration du délai prévu, sous peine éventuellement d'engager sa responsabilité disciplinaire.

Amendement 11 concernant l'article 10 (nouvel article 9)

L'article sous examen est à lire en relation étroite avec le nouvel article 8, dès lors qu'il porte sur l'adoption d'une décision par le fonctionnaire sanctionnateur. Aussi le Conseil d'État considère-t-il que l'intitulé de la sous-section 2, qui porte sur la notification de la décision, est erroné, étant donné que le dispositif, tel qu'amendé, porte exclusivement sur l'adoption de la décision. Le Conseil d'État propose de réunir les articles 8 et 9 dans une disposition unique, qui détermine le processus décisionnel, et de retenir un intitulé approprié.

Outre la question de l'existence d'une certaine opportunité des poursuites dans le chef du fonctionnaire sanctionnateur, le mécanisme prévu pose d'autres problèmes.

D'après le libellé du nouvel article 9, le fonctionnaire sanctionnateur adopte une décision de sanction « sauf s'il estime que les moyens de défense exposés sont justifiés ». La seule raison pour laquelle le fonctionnaire sanctionnateur peut renoncer à prononcer une amende est dès lors celle où il reconnaît le bien-fondé des moyens de défense exposés. Or, il n'est pas à exclure que le constat soit entaché d'irrégularités ou d'erreurs, en droit ou en fait, qui n'ont pas été avancées au titre de moyens de défense ou encore que la base réglementaire du constat de l'infraction soit illégale. Est-ce à dire que, dans ces hypothèses, le fonctionnaire sanctionnateur n'a pas le droit de soulever d'office ces moyens pour renoncer à prononcer une sanction ?

Le dispositif prévu envisage uniquement l'hypothèse d'une décision de sanction. La reconnaissance du bien-fondé des moyens de défense, assimilable à une décision d'acquiescement, de même que l'absence de sanction en raison d'éventuelles irrégularités ou causes d'illégalité que le fonctionnaire sanctionnateur aurait soulevées d'office, ne semble pas devoir faire l'objet d'une décision formelle. Ceci pose la question des droits procéduraux de la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été constatée au regard d'une inaction du fonctionnaire sanctionnateur, quelle que soit la raison de cette inaction.

Le Conseil d'État considère que le régime prévu ne règle dès lors pas toutes les situations qui peuvent se présenter. Les lacunes et les imprécisions dont le dispositif est affecté sont source d'insécurité juridique et le Conseil d'État doit s'opposer formellement au nouvel article 9, tel que formulé.

Par ailleurs, se pose une question fondamentale en relation avec le droit des communes sur le territoire desquelles les faits ont été commis.

Le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article 84 de la loi communale du 13 novembre 1988, telle que modifiée², les communes bénéficient des droits d'une partie civile devant le juge répressif et peuvent, en particulier, procéder par voie de citation directe devant le tribunal de police. Le régime des sanctions administratives, objet du projet de loi sous avis, dans la teneur qui lui est donnée, les prive de tout moyen d'action en cas d'inaction du fonctionnaire sanctionnateur.

Se pose encore la question des droits procéduraux des personnes victimes des faits objet du constat, en relation avec leur qualité de tiers intéressé au sens du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes et la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. Le Conseil d'État s'interroge en outre sur le droit de ces tiers d'accéder également aux constats, basé sur la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

En ce qui concerne la formulation, le Conseil d'État ajoute qu'il y a lieu de remplacer les termes « lorsque le contrevenant ne conteste pas les faits » par ceux de « lorsque le contrevenant a informé le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits », pour respecter la cohérence avec la nouvelle formulation de l'article 7, paragraphe 2.

Le Conseil d'État note encore que l'hypothèse du défaut de présentation, visée à l'article 7, paragraphe 3, n'est pas visée ici, sauf à admettre qu'elle est assimilée au défaut de réaction au sens de l'article 7, paragraphe 2.

Il relève encore que le dispositif relatif à la notification de la décision de sanction au contrevenant a été supprimé. Il faut se référer au projet de loi n° 7124 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 ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales. Le Conseil d'État comprend que la communication par voie électronique est exclue.

Amendement 12 concernant l'article 11 (nouvel article 10)

Le Conseil d'État comprend le dispositif prévu en ce sens que constituent un titre de recette la décision du fonctionnaire sanctionnateur contre laquelle aucun recours n'a été exercé et la décision ayant fait l'objet d'un recours qui a été déclaré irrecevable ou qui a été rejeté comme étant non fondé.

Dans l'hypothèse où la décision a été réformée, c'est la décision du juge qui constitue le titre de recette. Ce cas de figure est prévu au paragraphe 4 du nouvel article 11.

Le Conseil d'État préconise un dispositif dans lequel ces différentes hypothèses sont clairement articulées dans un article unique.

Amendement 13 concernant l'article 12 (nouvel article 11)

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec l'ajout du nouveau paragraphe 2.

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État comprend que l'objet est uniquement d'informer les communes des recours qui ont été introduits. Dans la mesure où le projet de loi n° 7124, précité, établit un régime procédural dérogatoire aux articles 1^{er} à 14 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, la commune n'est pas à considérer comme tiers intéressé et elle est privée de droits procéduraux prévus par le droit commun en la matière.

Suite à l'amendement 16 apporté au projet de loi n° 7124, la commune est également privée du droit de procéder à une intervention volontaire au sens de l'article 20 de la loi précitée de 1999.

Amendement 14 concernant l'article 13 (nouvel article 12)

La nouvelle formulation du paragraphe 1^{er} constitue la suite logique de la qualification comme titre de recette de la décision du fonctionnaire sanctionnateur. Il est vrai que la situation est inédite dans la

² Les communes sont habilitées à exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux règlements édictés par elles et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs confiés à leur vigilance, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel et même si l'intérêt collectif dans lequel elles agissent se couvre entièrement avec l'intérêt social dont la défense est exercée par le ministère public.

mesure où la décision émane d'un fonctionnaire de l'État et qu'elle constitue, en même temps, un titre de recette au sens de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le Conseil d'État note encore que la question de l'exécution des décisions à l'égard de personnes non résidentes sur le territoire luxembourgeois, qu'il avait soulevée dans son avis du 28 novembre 2017, reste sans réponse. Il ne peut que rappeler que la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires aurait permis de trouver une réponse satisfaisante à ce problème, si les auteurs du projet de loi avaient inscrit leur réforme dans le cadre du droit pénal traditionnel.

Amendement 15 concernant l'intitulé du chapitre 5

Sans observation.

Amendement 16 concernant l'article 14 (nouvel article 13)

Le Conseil d'État s'interroge, d'abord, sur le concept même de « paiement immédiat ». Comme un paiement direct sur le lieu des faits est exclu, il y a nécessairement un décalage d'ordre temporel entre l'acte de l'agent verbalisateur et le paiement. Le Conseil d'État propose d'omettre le terme « immédiat ». Il faudrait plutôt viser une reconnaissance des faits et un engagement de payer. Encore faut-il préciser la nature de ce paiement. Les auteurs de l'amendement ont supprimé, dans l'intitulé du chapitre V, les termes « amende administrative », ce qui est correct, vu qu'il ne s'agit pas du « paiement immédiat » d'une amende qui n'a pas encore été prononcée. Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit d'un type d'avertissement taxé connu dans la réglementation de la circulation routière. Il y a lieu de définir l'objet du paiement en s'inspirant des termes retenus par cette réglementation. Dans la même logique, il faut prévoir que ce paiement met fin à la procédure de sanction administrative, étant donné que le paiement constitue une transaction évitant une sanction administrative. Il y aurait lieu de préciser avec qui la transaction est opérée : avec la commune ou avec l'État ? L'agent qui constate l'infraction agit au titre de la loi. Il sanctionne toutefois le non-respect d'un règlement communal. La commune est bénéficiaire du « paiement immédiat ». L'agent qui constate l'infraction et qui atteste la transaction dans le procès-verbal peut être un membre du cadre policier de la Police grand-ducale ou un fonctionnaire communal.

C'est à juste titre que les autorités judiciaires critiquent la formulation du nouvel article 13. Si « paiement immédiat » il y a, il est inutile de le subordonner au consentement du contrevenant, ce consentement résultant de l'acte même du paiement. Un contrevenant peut, dans un premier temps, refuser un « paiement immédiat », tout en se ravisant par après. À l'opposé, il peut avoir donné son consentement tout en omettant, par la suite, de procéder au paiement effectif. L'absence de paiement empêche-t-elle la transaction de devenir juridiquement effective ou met-elle à néant une transaction qui est valablement intervenue au moment du constat de l'infraction, quitte à avoir été constatée unilatéralement par l'agent qui a dressé le constat ?

L'information du contrevenant qu'il peut se voir infliger une amende n'est pas limitée à l'hypothèse du défaut de consentement, mais s'impose chaque fois qu'il y a absence de paiement. Dans la logique même du système envisagé par les auteurs du projet de loi, il y a lieu de prévoir que le contrevenant peut, dans un certain délai, opérer le « paiement immédiat » à la recette communale qui peut l'encaisser, étant donné que la sommation, qui est nécessairement délivrée, vaut titre de recette. S'il ne le fait pas, la procédure de sanction se poursuit. Ces différentes hypothèses ne sont pas clairement distinguées dans le dispositif légal.

Le Conseil d'État relève encore que le mécanisme du consentement, qui doit être exprimé auprès de l'agent qui a constaté l'infraction, semble empêcher tout « paiement immédiat » dans l'hypothèse où l'auteur n'est pas directement appréhendé par l'agent au moment du constat. Or, à l'instar du système des avertissements taxés en matière de circulation routière, il faut envisager l'hypothèse du « paiement immédiat » également dans les cas où le contrevenant n'était pas présent lors du constat.

Le Conseil d'État renvoie à cet égard à ses considérations à l'endroit de l'amendement 6, où il a évoqué le cas de figure d'un contrevenant qui peut être identifié par l'agent sans être « trouvé » de suite. Le mécanisme d'une reconnaissance des faits, d'un engagement d'effectuer un « paiement immédiat » et d'une sommation est-il exclu ?

Le Conseil d'État considère que le mécanisme prévu est entaché d'imprécision, qui rend son application difficile.

Amendement 17 concernant l'article 15 (nouvel article 14)

Le Conseil État peut marquer son accord avec les modifications apportées au paragraphe 1^{er}.

Le régime de sommation prévu aux paragraphes 2 et 3 soulève une série d'interrogations.

Dans la procédure civile, la sommation constitue une mise en demeure, souvent émise par un huissier de justice, d'exécuter une obligation (voir l'article 1153 du Code civil). En droit administratif, la sommation peut constituer une interpellation adressée aux administrés de se conformer à la loi ou d'exécuter un ordre ou encore une invitation à payer une somme due à l'administration. C'est cette deuxième hypothèse qui est envisagée dans le dispositif sous examen. Encore faut-il noter la particularité du régime prévu, en ce que la sommation crée le titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale précitée. L'acte générateur de l'obligation de payer consiste dans l'acceptation du « paiement immédiat », qui est constatée par l'agent sans que le contrevenant soit tenu de formaliser cet engagement. Le constat du consentement est suivi immédiatement d'une sommation, qui, dans la pratique, consistera dans une invitation à opérer le paiement auprès de la recette communale. La « sommation » présente la particularité de créer le titre de recette, qui, en plus, présente cette autre particularité d'être temporaire, puisque la « sommation » ne vaut titre de recette que pendant le délai de quinze jours énoncé au paragraphe 2. En ce qui concerne la notion de « sommation », il est à noter que la loi en projet l'utilise dans un sens différent de celui utilisé à l'article 152 de la loi communale précitée, dans le cadre de la procédure de recouvrement des impôts et taxes, où elle ne crée pas le titre de recette, mais où elle est établie sur la base d'un titre de recette préexistant.

Étant donné que la « sommation » crée le titre de recette, se pose la question de savoir si la personne qui a reçu cette « sommation » est privée de toute possibilité de contester, dans la suite, l'infraction, une fois qu'elle aura reconnu celle-ci et qu'elle aura reçu la « sommation ». Le décernement de la « sommation » constitue un acte administratif et un recours est ouvert devant le juge administratif. Ce recours devrait logiquement être exercé contre la commune qui s'est vu constituer le titre de recette. Se pose la question de savoir si, dans ce recours, le contrevenant peut faire valoir des moyens d'illégalité à l'encontre de la sommation.

L'utilisation de la même notion de « sommation », avec des acceptions différentes, premièrement, dans la procédure de recouvrement des impôts et taxes communaux, deuxièmement, dans le cadre de la procédure de recouvrement des sommes dues au titre du « paiement immédiat » sous avis, et troisièmement, en procédure civile, ainsi que la disparité des effets juridiques attachés aux différents types de « sommation » sont sources d'insécurité juridique, et le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif sous examen.

Amendement 18 concernant l'article 16 (nouvel article 15)

Excluant tout « paiement immédiat » entre les mains de l'agent à l'origine du constat, le dispositif sous examen, tel qu'amendé, impose le paiement à la recette communale. Le Conseil État s'interroge sur la nécessité de préciser que ce paiement est opéré par carte bancaire, par virement ou en espèces, le mode de paiement étant celui communément admis par la recette communale.

Amendement 19 concernant l'article 17 (nouvel article 16)

L'obligation de déposer le constat est déjà prévu à l'article 5 et le rappel de ce dépôt au paragraphe 1^{er} de l'article 16 est superfétatoire. Le Conseil d'État renvoie à ses observations quant à la nécessité de préciser l'ensemble des mentions figurant dans le constat.

Le paragraphe 2 pose un problème plus fondamental concernant la réaction de la commune. Le texte est-il à lire en ce sens que la commune doit transmettre les constats dès lors qu'il n'y a pas eu paiement ou bénéficie-t-elle d'un pouvoir d'appréciation ? Pour éviter des discussions, il faudrait dire que la commune « est tenue de transmettre » le constat en cas de défaut de paiement.

Se pose encore la question du transmis des constats portant contestation des faits ou reconnaissance des faits sans engagement de payer. Ces constats devraient être transmis dès réception, sauf à admettre que le contrevenant peut se réviser et payer dans les délais. Une précision dans le dispositif sur ce point s'impose.

Amendement 20 concernant l'article 18 (nouvel article 17)

Le Conseil d'État marque son accord avec la précision du point de départ du délai de prescription et lève l'opposition formelle qu'il avait émise dans son avis du 28 novembre 2017.

Le dispositif ne pose pas problème pour les décisions du fonctionnaire sanctionnateur et les décisions de réformation et de confirmation du juge administratif.

Pour la sommation, le Conseil État renvoie à ses considérations antérieures, assorties d'une opposition formelle, à l'endroit de l'amendement 17.

En ce qui concerne la formulation du texte, le Conseil d'État considère que la simple référence aux décisions d'amendes administratives est imprécise, dans la mesure où elle omet de distinguer les deux hypothèses prévues aux articles 10 et 11 du projet de loi sous avis dans sa nouvelle numérotation, qui distinguent clairement entre la décision du fonctionnaire sanctionnateur et la décision de réformation du Tribunal administratif. En cas de confirmation, la prescription court à compter de la décision du juge administratif. Il y aurait lieu de se référer aux décisions prévues à ces deux articles.

Amendement 21 concernant l'article 19 (nouvel article 18)

L'article 18 organise le traitement des données relatives aux sanctions administratives par le fonctionnaire sanctionnateur.

Le paragraphe 3 de l'ancien article 19 portant sur un règlement grand-ducal fixant des conditions particulières relatives au traitement des données est omis.

Le Conseil d'État maintient la considération déjà émise dans son avis du 28 novembre 2017 que la matière est réglée à suffisance par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), entré en vigueur le 25 avril 2018. En conséquence, il réitère sa position, à savoir qu'il y a lieu d'omettre l'article dans son intégralité.

Amendement 22 créant un nouvel article 19

Le nouvel article 19 autorise les communes et la Police grand-ducale à tenir un fichier des sanctions administratives.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations émises à l'endroit de l'amendement 21 et rappelle que la matière est régie par le règlement (UE) 2016/679, précité. Une intervention du législateur national n'est pas de mise.

Le Conseil d'État note encore que les sanctions administratives ne relèvent pas du champ d'application de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, ce qui signifie que la Police grand-ducale devra, pour le traitement des données visées dans le nouvel article 19, suivre le dispositif prévu par le règlement (UE) 2016/679.

Sur le fond, le Conseil d'État ajoute que le législateur ne saurait mettre un traitement de données à l'abri d'un examen en termes de nécessité au sens du règlement (UE) 2016/679. Il relève, à ce titre, que l'enregistrement des données personnelles relatives aux constats ne saurait être justifié par la nécessité de tenir un fichier des sanctions.

Amendement 23 concernant l'article 22

Le Conseil d'État approuve les compléments techniques apportés au nouvel article 15-1bis du Code de procédure pénale.

Pour le surplus, il maintient intégralement les réserves émises dans son avis du 28 novembre 2017.

Amendement 24 concernant l'article 23

Concernant le point 1^o, les auteurs de l'amendement ont renoncé à une modification substantielle de l'article 29 de la loi communale précitée, se bornant à soumettre les règlements communaux de police à l'approbation du ministre de l'Intérieur. Le Conseil d'État note que dans la version initiale du projet de loi, seuls les règlements de police générale étaient soumis à approbation ministérielle. L'amendement sous revue prévoit toutefois l'approbation ministérielle pour tous les règlements de police, sans distinguer entre les règlements de police générale et les règlements de police spéciale. Les règlements de police générale sont pris par les conseils communaux sur base du décret du 14 décembre 1789 relatif à la Constitution des municipalités et du décret des 16- 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, qui confèrent aux communes la mission de veiller, sur leurs territoires, au maintien de l'ordre

public dans les domaines de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques. Les différents règlements de police spéciale, par contre, ne peuvent être pris par les conseils communaux que pour autant qu'il existe à cet effet une base légale spéciale. Ces bases légales spéciales prévoient déjà, dans de nombreux cas, l'approbation tutélaire. Le Conseil d'État demande aux auteurs de viser, à la dernière phrase, uniquement les règlements de police générale et de continuer à régler l'approbation tutélaire des règlements de police spéciale dans le cadre de leurs bases légales spéciales respectives.

Les points 2°, 3° et 5° ne donnent pas lieu à observation.

Amendements 25 et 26 concernant les articles 24 et 25

Sans observation.

Amendement 27 concernant l'article 27

La suppression de l'article 27 a pour effet que l'opposition formelle émise par le Conseil d'État dans son avis du 28 novembre 2017 devient sans objet.

Amendement 28 concernant l'article 28

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observation générale

Lorsqu'il est fait référence à un article d'un acte subdivisé en paragraphes, alinéas ou en points, il convient d'insérer une virgule entre les subdivisions dudit article. Il y aurait ainsi lieu d'écrire à titre d'exemple au nouvel article 8 du projet de loi « article 7, paragraphe 2 » et au nouvel article 16 « article 14, paragraphe 2 ».

Amendement 11 concernant l'article 10 (nouvel article 9)

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Amendement 13 concernant l'article 12 (nouvel article 11)

Il est fait référence au projet de loi n° 7124, dont l'intitulé a été changé par les amendements gouvernementaux du 8 mai 2018. Il convient dès lors de se référer au nouvel intitulé de ce projet de loi et d'écrire :

« Projet de loi 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 ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 23 octobre 2018.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/10

N° 7126¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**relative aux sanctions administratives communales modifiant****1° le Code pénal ;****2° le Code de procédure pénale;****3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.**

* * *

SOMMAIRE:

*page**Amendements gouvernementaux*

1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (15.4.2021).....	1
2) Texte et commentaire des amendements gouvernementaux.....	2
3) Textes coordonnés	16

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(15.4.2021)

Monsieur le Président,

À la demande de la Ministre de l'Intérieur, j'ai l'honneur de vous saisir d'amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi sous rubrique.

À cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec un commentaire ainsi que les versions coordonnées du projet de loi élargé et, par extrait, des lois à modifier, tenant compte desdits amendements.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Commission nationale pour la protection des données et des autorités judiciaires concernées seront demandés et vous parviendront dès réception.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*

Marc HANSEN

*

TEXTE ET COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

1. Remarques liminaires

Le projet de loi n° 7126 avait été amendé une première fois en date du 8 mai 2018 pour répondre aux oppositions formelles du Conseil d'Etat émises dans son avis du 28 novembre 2017.

Suite à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et ceux des autorités judiciaires, le projet de loi visé est amendé par une deuxième série d'amendements pour tenir compte desdits avis.

Le Conseil d'Etat a formulé, dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, quatre oppositions formelles. Pour y répondre, les présents amendements gouvernementaux apportent les modifications suivantes.

La première opposition formelle concernait l'article 5, paragraphe 2, du projet de loi initial (nouvel article 4, paragraphe 2), pour atteinte aux droits de la défense du contrevenant dans la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur. Pour permettre au Conseil d'Etat de lever cette opposition, la dernière phrase du paragraphe précité est supprimée.

Pour répondre à la deuxième opposition formelle du Conseil d'Etat relative à l'article 10 du projet de loi (nouvel article 9) concernant les décisions du fonctionnaire sanctionnateur, l'article en question a été modifié. Les conditions dans lesquelles le fonctionnaire sanctionnateur inflige ou n'inflige pas d'amende ont été précisées.

L'utilisation de la notion de « sommation » à l'article 15 du projet de loi (nouvel article 14) a également été assortie d'une opposition formelle pour être source d'insécurité juridique. L'article en question a été supprimé. En effet, le dispositif du paiement immédiat est abandonné en raison des incohérences et des difficultés d'application soulevées par le Conseil d'Etat et fait place à un système d'amende minorée pour mettre en oeuvre une sanction selon une procédure simplifiée. Dans la foulée, l'utilisation de la notion de « sommation » a été abandonnée au profit de celle d'« avis de paiement » qui fera partie intégrante du constat écrit d'une infraction et constituera le titre de recette pour l'administration communale.

La dernière opposition formelle soulevée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018 concerne l'indemnité allouée au fonctionnaire sanctionnateur pour l'exercice de ses fonctions. L'auteur du projet de loi propose alors d'amender l'article 4 du projet de loi initial afin de prendre en compte les observations du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, le projet de loi n° 7126 fait l'objet de modifications supplémentaires qui font suite à des avis reçus au cours de la procédure législative.

Le nouvel article 4 (article 5 du texte coordonné du 8 mai 2018) a été complété par la précision des mentions essentielles du constat dont l'ensemble est désormais regroupé dans un seul article. Le modèle-type du constat, et le cas échéant, les mentions supplémentaires font l'objet d'un règlement grand-ducal.

Le nouvel article 6 (article 7 du texte coordonné du 8 mai 2018) précise dans un nouveau paragraphe 5 que les témoins qui font des dépositions devant le fonctionnaire sanctionnateur sont assermentés et s'exposent à des sanctions pénales en cas de fausses déclarations.

La liste des infractions qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative a été revue à la lumière des avis du Conseil d'Etat et des autorités judiciaires, en collaboration avec le ministère de la Justice, le ministère de la Sécurité intérieure et la Police grand-ducale.

Le projet de loi n° 7126 a été complété par d'autres dispositions modificatives qui conduisent à un élargissement supplémentaire des compétences des agents municipaux.

D'abord, il y a eu lieu de modifier l'article 99 de la loi communale modifiée afin de formaliser légalement certaines compétences des agents municipaux au-delà de la constatation d'infractions et le décernement d'avertissements taxés ou d'amendes minorées. En effet, il s'agit de créer le cadre juridique des missions que certains d'entre eux exécutent en tant qu'agents de proximité, contribuant à l'amélioration du sentiment de sécurité de la population dans l'espace public, dans les limites des compétences des communes dans ce domaine. La précision des missions implique une adaptation de la qualification et de la formation des agents municipaux.

Ensuite, il est nécessaire de procéder à la modification de deux lois concernant la pêche, afin que l'agent municipal, qui remplit les conditions énoncées à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale, puisse être habilité à rechercher et à constater certaines infractions, dont les compétences étaient jusqu'alors détenues par le garde champêtre et que l'agent municipal, dans sa qualité d'agent de police judiciaire, est appelé à remplacer. La fonction de garde champêtre est abolie, mais continuera d'être exercée par les agents en fonctions et viendra à échéance dans les conditions de l'article 49 du statut du fonctionnaire communal.

Finalement, il est procédé à la modification de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens afin que les agents municipaux, qui sont agents de police judiciaire chargés de certaines fonctions de police judiciaire, puissent également constater les infractions à la loi précitée du 9 mai 2008. Ceci permettra de décharger les autres agents et surtout ceux de la Police grand-ducale.

Pour tenir compte de ces modifications, l'intitulé du projet de loi a dû être complété en conséquence.

Par souci de clarté, la numérotation des articles est celle de la version coordonnée du 8 mai 2018, suivie du numéro d'article résultant des présents amendements.

Il est profité des présents amendements gouvernementaux, pour également procéder à des modifications de nature législative au niveau du nouveau texte coordonné, qui, d'une part, répondent à des observations du Conseil d'Etat, soulevés dans ses avis, et d'autre part, ne nécessitent pas de commentaire.

2. Texte des amendements gouvernementaux

Amendement 1

1° L'article 3 du projet de loi est remplacé comme suit :

« **Art. 3.** Seules des sanctions administratives peuvent être prévues par le conseil communal pour les faits suivants :

- 1° 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 ;
- 2° 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 ;
- 3° le fait de lancer ou de faire éclater des matières fumigènes, fulminantes ou explosives, puantes ou lacrymogènes dans les rues, voies et places publiques ;
- 4° le fait de charger et de décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre ou en dehors des horaires définis par le conseil communal ;
- 5° le fait de faire usage, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public, de radios et autres moyens électroniques dépassant le niveau de bruit ambiant de la rue sans autorisation du bourgmestre ;
- 6° le fait de dérégler le fonctionnement de l'éclairage public et des projecteurs d'illumination ;
- 7° le fait d'allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre ;
- 8° le fait de manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques ;
- 9° le fait d'endommager les plantations ornementales installées par les communes sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ;
- 10° le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien ;
- 11° le fait d'introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens par le conseil communal ;
- 12° le fait d'exécuter des travaux sur toute sorte de chantiers en dehors des horaires fixés par le conseil communal ;
- 13° le fait pour les établissements du secteur HORESCA d'installer des terrasses de café ou de restaurant au-delà du périmètre défini par le conseil communal ;
- 14° le fait d'occuper des aires de jeux publiques en dehors des heures d'ouverture définies par le conseil communal ;

- 15° le fait de déposer sur la voie publique les poubelles ou sacs destinés à la collecte publique avant l'heure fixée par le conseil communal ;
- 16° le fait pour les entreprises de construction et de transport d'encombrer la voie publique aux abords de chantiers et des lieux de chargement et de déchargement ;
- 17° le fait de descendre sur la glace des canaux, bassins, étangs et cours d'eau, sauf autorisation du bourgmestre.

Lors de la constatation d'un des faits précités, les agents énumérés à l'article 4 font référence aux libellés afférents ci-dessus. ».

2° L'article 20 du projet de loi est supprimé.

3° L'intitulé du Titre II est supprimé.

Commentaire de l'amendement 1

Selon l'avis du Conseil d'Etat, rendu le 28 novembre 2017, l'article 3 fait double emploi avec l'article 20 du projet de loi initial. Ainsi, il préconise de supprimer l'article 3 du projet de loi qui dispose que « Le conseil communal ne peut sanctionner les mêmes infractions à ses règlements de police générale d'une sanction pénale et d'une amende administrative. ». En effet, l'article 20 du projet de loi, devenu l'article 14, dispose désormais que et Seules des sanctions administratives peuvent être prévues par le conseil communal pour les faits suivants ... ». L'auteur du projet de loi suit le Conseil d'Etat et supprime le dispositif de l'article 3 initial.

Pour une meilleure cohérence du dispositif, l'auteur du projet de loi propose de déplacer les dispositions de l'article 20 du projet de loi à l'endroit de l'article 3. L'article 20 est alors supprimé, ainsi que le Titre II du projet de loi (les titres subséquents sont à renuméroter).

Le nouvel article 3 est d'abord adapté à une question soulevée par le Conseil d'Etat en ce qui concerne la qualification des faits à réprimer par le conseil communal, qui ne doit pas s'écarter du libellé des infractions définies au nouvel article 3, mais dispose d'une certaine latitude dans la définition du taux de l'amende dans la fourchette de 25 à 250 euros.

Par ailleurs les faits qui peuvent être sanctionnés par des amendes administratives ont dû être réexaminés à la lumière des avis des Parquets, des tribunaux de l'ordre judiciaire, de la Cour Supérieure de Justice, du Conseil d'Etat et du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises (SYVICOL). Les faits par omission, les faits positifs, qui ne peuvent être constatés qu'après coup, ainsi que les faits qui tombent déjà sous une autre qualification ont été supprimés.

Plus encore, après un examen de la délinquance et des incivilités au niveau local effectué avec le SYVICOL et l'Association des Agents municipaux (ASAM), de nouveaux faits ont été rajoutés à la liste des infractions pour lesquelles une sanction administrative peut être prévue.

Amendement 2

Au titre I^{er}, Chapitre 1^{er}, sont supprimés les intitulés des sections 1^{re} à 3.

Commentaire de l'amendement 2

La suppression des sections 1^{re} à 3 du Chapitre 1^{er} du Titre I^{er} ne donnent pas lieu à des commentaires particuliers.

Amendement 3

1° L'article 4 du projet de loi est supprimé.

2° A la suite de l'article 6 du projet de loi (nouvel article 5), il est inséré un nouvel article avec la teneur suivante :

« **Art. 6.** (1) Le ministre de l'Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires d'Etat pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur. La nomination aux fonctions de fonctionnaire sanctionnateur est faite pour une durée renouvelable de sept ans. Le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il ne puisse recevoir d'instruction à cet égard.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur est un fonctionnaire du groupe de traitement A1, titulaire d'un diplôme correspondant au grade de master en droit et détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. Une prime mensuelle de 40 points indiciaires lui est allouée.

(3) L'amende visée à l'article 2 est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Elle est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent. La décision d'infliger l'amende emporte des frais administratifs de 20 euros à charge du contrevenant. ».

Commentaire de l'amendement 3

L'article 4 du projet de loi est supprimé pour être déplacé à la section 2 du chapitre 2 (procédure administrative), à la suite de l'article 6 du projet de loi (nouvel article 5). Cette modification se justifie pour atteindre une meilleure cohérence du dispositif.

Par ailleurs, à l'égard de la rédaction initiale de l'article précité, l'auteur du projet de loi propose de remplacer le chiffre « 75 » par celui de « 40 ».

En effet, le Conseil d'Etat a émis, dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, des observations quant à la prime mensuelle de 75 points qu'il était prévu d'attribuer au futur fonctionnaire sanctionnateur. Plus encore, il relève dans son avis qu'à défaut de justification pertinente de la différence de traitement prévue au profit de la nouvelle charge du fonctionnaire sanctionnateur vis-à-vis des agents de la Fonction publique, il se réserverait l'accord à la dispense du second vote constitutionnel pour contrariété à l'article 10*bis* de la Constitution.

Toutefois, malgré les réserves exprimées par le Conseil d'Etat, cette disposition est maintenue, mais en réduisant de presque la moitié la prime initialement prévue pour la porter au montant de 40 points.

Le fonctionnaire sanctionnateur n'est pas un fonctionnaire comme les autres. Il se distingue par rapport à d'autres membres de l'administration gouvernementale par son statut et par sa fonction.

Le fonctionnaire sanctionnateur dispose d'un statut d'indépendance et ne peut recevoir des instructions de la part d'aucune autre autorité dans le cadre de l'exercice de ses fonctions et prend personnellement des décisions administratives. Néanmoins, l'indépendance du fonctionnaire sanctionnateur n'est pas absolue et peut poser des difficultés en pratique. Bien qu'elle soit consacrée par la loi, elle ne dispose pas d'une garantie réelle comme l'inamovibilité. Dès lors le fonctionnaire sanctionnateur devra présenter des qualités professionnelles, personnelles et humaines avérées, qui sont le fondement de l'exercice indépendant de sa fonction.

Il constitue par ailleurs une véritable autorité administrative investie non seulement d'un pouvoir de décision, mais de sanction, ce qui représente une compétence et une responsabilité particulières par rapport à d'autres agents de la fonction publique. Il appartient en effet au fonctionnaire sanctionnateur de prendre lui-même des décisions administratives individuelles motivées et de se livrer à l'appréciation de faits pour infliger une peine proportionnée ou pour ne pas en infliger.

Le Gouvernement comprend les observations du Conseil d'Etat formulées à l'égard de la prime du fonctionnaire sanctionnateur et propose de la réduire à 40 points pour l'adapter à d'autres primes légales, tout en donnant à considérer qu'un système de primes uniforme fait défaut.

Amendement 4

L'article 5 du projet de loi (nouvel article 4) est amendé comme suit :

1° Le paragraphe 1^{er}, est modifié comme suit :

a) Les termes « l'article 97 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 » sont remplacés par ceux de « l'article 22 ».

b) L'avant-dernière phrase est remplacée comme suit :

« Une copie du constat est déposée à l'administration communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction. ».

c) La dernière phrase est supprimée.

2° Au paragraphe 2, la dernière phrase est supprimée.

3° Sont ajoutés trois paragraphes nouveaux, qui prennent la teneur suivante :

« (3) Le constat porte sur :

1° les faits et leur qualification ;

2° l'identité du contrevenant ;

3° l'information que le paiement de l'amende minorée dans le délai visé à l'article 12, paragraphe 1^{er} met fin à la procédure de sanction administrative ;

- 4° l'information qu'à défaut de paiement de l'amende minorée dans le délai visé à l'article 12, paragraphe 1^{er}, le contrevenant peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros ;
- 5° le consentement ou l'opposition à la communication par voie électronique sécurisée avec le fonctionnaire sanctionnateur ;
- 6° en cas de consentement visé au point 5°, l'adresse électronique du contrevenant.

(4) L'original du constat est remis au contrevenant.

(5) Le modèle-type du constat et des mentions supplémentaires à y porter ainsi que les modalités de communication par voie sécurisée sont déterminés par règlement grand-ducal. ».

Commentaire de l'amendement 4

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat soulève l'imprécision de la deuxième et dernière phrase du paragraphe 1^{er} de l'article 5 du projet de loi (texte coordonné du 8 mai 2018). Pour y remédier, l'auteur du projet de loi supprime la dernière phrase sur avis de la Police grand-ducale pour laquelle la conservation d'une copie du constat ne présente aucune utilité. L'avant-dernière phrase est modifiée afin d'y apporter le niveau de précision requis.

Ensuite, en supprimant la dernière phrase du paragraphe 2 à l'article 4 nouveau, l'auteur du projet de loi suit l'avis du Conseil d'Etat qui s'y est opposé formellement. En effet, comme la preuve contraire est de droit, et comme toute preuve contraire est admise en vertu du paragraphe 2, première phrase, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut décider de l'admission ou non d'une preuve contraire, bien qu'il conserve toute la latitude pour apprécier les éléments de preuve apportés. L'auteur du projet de loi comprend le risque d'atteinte aux droits de la défense que le libellé d'origine est susceptible d'engendrer et décide de supprimer la dernière phrase du paragraphe 2. De par ce fait, la contradiction qui existait entre la première et la deuxième phrase est également supprimée.

Le Conseil d'Etat s'est encore prononcé pour une détermination du contenu complet du constat dans un seul article au lieu de prévoir des dispositions successives, ceci dans un souci de clarification et dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité. Pour répondre à ses observations, il est ajouté un paragraphe 3 nouveau à l'article 4 nouveau (article 5 du texte coordonné du 8 mai 2018). Les mentions essentielles du constat, nécessaires au respect des droits de la défense, sont énumérés par la loi. Cette liste peut être complétée par règlement grand-ducal.

Le modèle-type du constat et les modalités de communication par voie sécurisée feront également l'objet d'un règlement grand-ducal.

Finalement, pour une meilleure cohérence du dispositif, la référence faite au paragraphe 1^{er} à l'article 97 de la loi communale est remplacée par un renvoi à l'article 24 du projet de loi (nouvel article 22) pour tenir compte de la suppression de l'article 97 susmentionné par l'article 23 du projet de loi (nouvel article 19), point 2).

Amendement 5

Au titre I^{er}, Chapitre 2, Section 2, sont supprimés les intitulés des sous-sections 1^{ère} et 2.

Commentaire de l'amendement 5

La suppression des sous-sections 1^{ère} et 2 de la Section 2 du Chapitre 2 du Titre I^{er} ne donnent pas lieu à des commentaires particuliers.

Amendement 6

L'article 7 du projet de loi est amendé comme suit :

1° Le paragraphe 2 est modifié comme suit :

- a) A l'alinéa 1^{er}, les termes « l'intéressé inscrit au constat de l'infraction et accompagné de l'adresse électronique à utiliser » sont remplacés par ceux de « celui-ci visé à l'article 4, paragraphe 3, point 5° » ;
- b) A l'alinéa 1^{er}, point 2°, le terme « notification » est remplacé par celui de « communication » ;
- c) A l'alinéa 1^{er}, point 5°, le terme « effectué » est remplacé par celui de « établi ».

2° Le paragraphe 3 est modifié comme suit :

- a) A la deuxième phrase, le terme « péremptoirement » est supprimé.
- b) La dernière phrase est supprimée.

3° Sont ajoutés deux paragraphes nouveaux, qui prennent la teneur suivante :

« (4) Le contrevenant qui n'a pas exposé ses moyens de défense par écrit dans le délai visé au paragraphe 2, point 2°, et le contrevenant réinvoqué qui ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur sont réputés avoir renoncé au droit de présenter leur défense.

(5) Les témoins prêtent le serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Le fonctionnaire sanctionnateur leur demande leur nom, prénoms, âge, état, profession, domicile ou résidence, s'ils sont parents ou alliés du contrevenant et à quel degré ou s'ils sont à son service. Il est fait mention de la demande et de la réponse dans la décision du fonctionnaire sanctionnateur. ».

Commentaire de l'amendement 6

Selon l'avis du Conseil d'Etat, la formulation à l'article 7 du projet de loi (nouvel article 6), paragraphe 2, alinéa 1^{er}, ne précisait pas sans équivoque qu'il s'agissait du consentement du contrevenant qui était visé pour le recours à la voie électronique. Pour plus de clarté, les termes « l'intéressé inscrit au constat de l'infraction et accompagné de l'adresse électronique à utiliser » sont remplacés par ceux de « de celui-ci visé à l'article 4 nouveau, paragraphe 3, point 5° », faisant référence à la disposition qui exige le consentement préalable du contrevenant à toute communication électronique par voie sécurisée entre lui et le fonctionnaire sanctionnateur.

En accord avec le Conseil d'Etat, l'auteur du projet de loi remplace le terme « notification » par celui de « communication », dont la signification est mieux adaptée au contexte des sanctions administratives.

Par ailleurs, la référence à l'article 5 est remplacée par celle à l'article 4. Il s'agit d'une modification qui est la conséquence directe de la renumérotation des articles, qui ne nécessite pas de revêtir la forme d'un amendement propre.

Plus encore, en ce qui concerne le paragraphe 3 du même article, le Conseil d'Etat a soulevé que le terme « péremptoirement » est dépourvu d'une signification procédurale exacte. Pour y remédier, l'auteur du projet de loi supprime le terme précité. La dernière phrase est également supprimée.

Le paragraphe 4 est introduit pour exprimer de manière claire et non équivoque que les contrevenants, qui, d'une part, n'ont pas profité de la faculté de présenter leurs moyens de défense par écrit dans le délai imparti et d'autre part, bien que réinvoqués, n'ont pas paru devant le fonctionnaire sanctionnateur, sont considérés comme avoir renoncé à leur droit de se défendre. Quant à la non-comparution, le régime est plus favorable que celui prévu en matière civile ou pénale où le juge peut statuer par défaut lors du premier défaut de comparaître.

Le paragraphe 5 ajoute à la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur, l'assermentation des témoins, en s'inspirant de l'article 71 du Code de procédure pénale, pour prévenir des faux-témoignages et, le cas échéant, les faire tomber sous l'article 220 du Code pénal, qui sanctionne le faux-témoignage en matière civile et administrative d'un emprisonnement de deux mois à trois ans.

Amendement 7

L'article 9 du projet de loi est amendé comme suit :

« **Art. 9.** (1) Après l'expiration du délai fixé par l'article 7, paragraphe 2, point 2°, le fonctionnaire sanctionnateur inflige l'amende administrative :

- 1° lorsque le contrevenant a informé le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits ;
- 2° lorsque le contrevenant ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur ;
- 3° le cas échéant, après que le contrevenant ou son représentant ait présenté sa défense orale ou écrite.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative si les moyens de défense exposés sont justifiés, si le constat est entaché d'irrégularités ou d'erreurs, ou si le constat a été établi sur la base d'un règlement non conforme à la loi. ».

Commentaire de l'amendement 7

Le Conseil d'Etat a soulevé, à bon droit, que le projet de loi ne visait pas toutes les hypothèses dans lesquelles le fonctionnaire sanctionnateur devait ou ne devait pas sanctionner. Pour répondre à ce vide juridique, l'auteur du projet de loi modifie l'article en question. Par ce fait, il est procédé à la précision des conditions dans lesquelles les contrevenants sont ou ne sont pas sanctionnés. La faculté du fonctionnaire sanctionnateur de décider d'infliger une sanction administrative avant l'expiration du délai visé à l'article 6, paragraphe 2, point 2°, a été supprimée.

Amendement 8

A l'article 10 du projet de loi, le paragraphe 2 est supprimé, le paragraphe 1^{er} devenant l'alinéa unique.

Commentaire de l'amendement 8

Le Conseil d'Etat préconise de regrouper dans un article unique les hypothèses dans lesquelles les décisions du fonctionnaire sanctionnateur ou les jugements du tribunal administratif constituent un titre de recette au sens de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. C'est pourquoi le paragraphe 2 de l'article 10 est supprimé pour devenir le nouveau paragraphe 5 du nouvel article 14.

Amendement 9

1° A la suite de l'article 10 du projet de loi il est inséré un nouveau Chapitre 3 avec l'intitulé suivant :

« **Chapitre 3. Amende administrative** ».

2° Au titre I^{er}, l'intitulé du Chapitre 4 est remplacé :

« **Section 1^{re}. Perception de l'amende** ».

3° Au titre I^{er}, l'intitulé du Chapitre 5 est remplacé :

« **Section 2. Amende minorée** ».

4° Au titre I^{er}, l'intitulé du Chapitre 6 est remplacé

« **Section 3. Prescription des amendes administratives** ».

Commentaire de l'amendement 9

Le paiement immédiat est remplacé par une amende minorée en matière de sanctions administratives communales. En conséquence, il est nécessaire de changer la dénomination du Chapitre 5, devenu la nouvelle section 4.

Amendement 10

1° L'article 11 du projet de loi est supprimé.

2° Au Titre I^{er}, Chapitre 2, est supprimé l'intitulé de la Section 4.

Commentaire de l'amendement 10

Il est renvoyé au commentaire de l'amendement 16.

Amendement 11

L'article 13 du projet de loi (nouvel article 12) est remplacé comme suit :

« **Art. 12.** (1) Les infractions qui font l'objet d'une sanction administrative donnent lieu à une amende minorée de 25 euros dont le contrevenant peut s'acquitter à la recette communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction dans un délai de quinze jours à partir du jour de la constatation de l'infraction.

La constatation de plusieurs infractions concomitantes pour lesquelles des sanctions administratives sont prévues donne lieu à une amende minorée unique de 25 euros.

(2) Le paiement de l'amende minorée dans le délai visé au paragraphe 1^{er} vaut reconnaissance de l'infraction et met fin à la procédure de sanction administrative. Le contrevenant en est informé par l'agent constatateur.

Lorsque l'amende minorée est réglée après le délai visé au paragraphe 1^{er}, elle est consignée à la caisse communale. L'amende minorée est remboursée si le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, ou le cas échéant, imputée sur l'amende administrative et les frais administratifs.

(3) L'amende minorée est décernée par l'un des agents visés à l'article 4 sous la forme d'un avis de paiement. Ce dernier tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai visé au paragraphe 1^{er}. L'agent établit une copie de l'avis de paiement et la dépose à la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(4) L'avis de paiement indique que le contrevenant peut effectuer le paiement auprès de l'administration communale par les moyens de paiement prévus par règlement grand-ducal.

(5) Le contrevenant est informé qu'à défaut de paiement de l'amende minorée dans le délai visé au paragraphe 1^{er}, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

A défaut de paiement de l'amende minorée après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, la commune est tenue de transmettre le constat au fonctionnaire sanctionnateur par courrier ou par voie électronique sécurisée dans les plus brefs délais.

La commune conserve une copie du constat.

(6) Les modalités supplémentaires relatives au paiement de l'amende minorée et à la communication par voie électronique sécurisée, ainsi que le modèle-type du constat et de l'avis de paiement sont déterminés par règlement grand-ducal. ».

Commentaire de l'amendement 11

Le concept du paiement immédiat est abandonné pour les raisons d'incohérence et les difficultés d'application soulevées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire. Ainsi, l'auteur du projet de loi entend mettre en place un système d'amende minorée qui est décernée d'office par l'agent constatateur à tout contrevenant et que ce dernier aura le choix de régler ou de ne pas régler dans un délai de quinze jours. L'amende minorée s'élève à une amende unique de 25 euros quelle que soit l'infraction qui a été commise et quel qu'en soit le nombre. Ainsi, même en présence d'infractions concomitantes une amende minorée unique sera décernée.

Le paiement de l'amende minorée dans le délai légal vaut reconnaissance des faits par le contrevenant et plus aucune poursuite n'aura lieu de sorte qu'il est mis fin à la procédure de sanction administrative.

A défaut de paiement de l'amende minorée dans le délai de quinze jours, la procédure de sanction administrative est poursuivie et l'administration communale transmet le constat au fonctionnaire sanctionnateur qui pourra infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de la somme de 20 euros à titre de frais administratifs. Le contrevenant en est informé par les agents compétents au moment de la constatation des faits.

Lors de la constatation des faits, un constat est établi par les agents compétents. L'amende minorée est décernée sous la forme d'un avis de paiement qui fait partie intégrante du constat et indique les moyens de paiement qui sont à la disposition du contrevenant. Des modalités de paiement supplémentaires et le modèle-type du constat avec l'avis de paiement seront précisés par voie de règlement grand-ducal.

L'avis de paiement représente le titre de recette dont l'administration communale a besoin pour recevoir le paiement de l'amende minorée dans le délai légal. Si le paiement d'une amende minorée est perçu de manière tardive, le montant correspondant est consigné à la recette communale en attendant le verdict du fonctionnaire sanctionnateur. Le montant est remboursé si une sanction n'est pas infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Il est imputé sur l'amende infligée et les frais si une sanction est prononcée.

Amendement 12

Les articles 14, 15 et 16 du projet de loi sont supprimés.

Commentaire de l'amendement 12

Les dispositions des anciens articles 14, 15 et 16 ont été reprises à l'article 12 nouveau (article 13 du texte coordonné du 8 mai 2018). Les articles subséquents sont à renuméroter en conséquence.

Amendement 13

L'article 17 du projet de loi (nouvel article 13) est remplacé comme suit :

« **Art. 13.** Les amendes administratives se prescrivent par cinq ans à partir du jour respectivement où la décision du fonctionnaire sanctionnateur a été portée à la connaissance du contrevenant ou, en cas de recours, où le jugement du tribunal administratif a été porté à la connaissance du contrevenant. ».

Commentaire de l'amendement 13

Les sommations n'ont plus de raison d'être dans cet article comme elles ont été supprimées avec le dispositif de l'amende minorée. Pour plus de clarté, le texte distingue dorénavant de manière expresse entre les décisions du fonctionnaire sanctionnateur et les jugements du tribunal administratif. A défaut de recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur, le délai de prescription de l'amende administrative court à partir du jour où la décision est portée à la connaissance du contrevenant. En cas de recours, quelle que soit la sentence du tribunal administratif, irrecevabilité du recours, confirmation ou réformation de la décision du fonctionnaire sanctionnateur, le point de départ est à chaque fois le jour où le jugement a été porté à la connaissance du contrevenant. L'amendement opéré répond ainsi aux considérations du Conseil d'Etat.

Amendement 14

1° Les articles 18 et 19 du projet de loi sont supprimés.

2° Au titre I^{er}, est supprimé l'intitulé du Chapitre 7.

Commentaire de l'amendement 14

La suppression des articles 18 et 19 du projet de loi, et par conséquent le chapitre 7, a lieu pour faire droit aux observations du Conseil d'Etat eu égard à la matière de la protection des données, réglementée à suffisance par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation des données et abrogeant la directive 95/46 CE, entré en vigueur le 25 avril 2018.

Les articles subséquents sont à renuméroter.

Amendement 15

1° A la suite de l'article 17 du projet de loi (nouvel article 13), il est inséré un nouveau Chapitre 4 avec l'intitulé suivant :

« **Chapitre 4. Recours** ».

2° A la suite de l'article 17 du projet de loi (nouvel article 13), il est inséré un nouvel article avec la teneur suivante :

« **Art. 14.** (1) Les décisions de sanctions administratives communales prises par le fonctionnaire sanctionnateur peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif dans les conditions prévues par la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et par la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

(2) Le recours a un effet suspensif.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui lui ont été signifiés conformément à l'article 14-1, paragraphe 6, de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ainsi que des décisions prises par le Tribunal administratif.

(4) La décision de réformation du Tribunal administratif tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

(5) A défaut de recours exercé devant le tribunal administratif, en cas de recours irrecevable ou de recours déclaré non-fondé, la décision du fonctionnaire sanctionnateur tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. ».

Commentaire de l'amendement 15

Le nouvel article 14 reprend les dispositions de l'article 11 du projet de loi. Pour une meilleure cohérence du dispositif, l'auteur du projet de loi propose de déplacer l'article en question.

Par ailleurs, les termes « loi du JJ/MM/AAAA instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales » sont remplacés par ceux de « loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et par la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ».

Pour le reste, il est renvoyé au commentaire de l'amendement 11.

Amendement 16

A l'article 21 du projet de loi (nouvel article 15), il est inséré un nouveau paragraphe 1^{er}, qui prend la teneur suivante :

« (1) A l'article 209-1, point 1^o, du Code pénal sont insérés entre les termes « administrative » et « pour », les termes « ou le fonctionnaire sanctionnateur ». ».

Commentaire de l'amendement 16

Tout comme l'ajout d'un nouveau paragraphe 5 à l'article 7 du projet de loi, qui fait l'objet de l'amendement 6, et rend punissable les faux témoignages devant le fonctionnaire sanctionnateur, le présent amendement a pour objet de faire tomber sous la loi pénale les fausses déclarations qui sont présentées audit fonctionnaire.

Amendement 17

A la suite de l'article 22 du projet de loi (nouvel article 16) sont insérés deux articles nouveaux qui prennent la teneur suivante :

« **Art. 17.** A l'article 49, de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, les termes « les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale, » sont insérés entre les termes « ainsi que » et « les ».

Art. 18. A l'article 6, de la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive, les termes « les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale et » sont insérés entre les termes « ainsi que » et « les ». ».

Commentaire de l'amendement 17

Les articles subséquents sont à renuméroter en conséquence en tenant compte des nouveaux articles ajoutés.

Article 17 nouveau

Etant donné qu'en vertu de projet de loi, la fonction de garde champêtre est abolie, il est nécessaire d'ajouter les agents municipaux, qui remplissent les conditions du futur article 15-1bis du Code de procédure pénale et qui prennent la relève des gardes champêtres, aux autres agents qui ont la compétence de constater des infractions.

Ainsi il appartiendra, pendant une période transitoire, tant aux gardes champêtres qu'aux agents municipaux remplissant les conditions de formation requises pour être des agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire, de rechercher et de faire le constat d'infractions à la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures et dans les conditions posées par celle-ci. Après la période transitoire les agents municipaux seront les seuls agents communaux qui seront autorisés à intervenir dans ce domaine.

Article 18 nouveau

Ce qui précède vaut également pour la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive.

Amendement 18

L'article 23 du projet de loi (nouvel article 19) est amendé comme suit :

1° Le point 1° est remplacé comme suit :

« 1° A l'article 29, le dernier alinéa est remplacé par l'alinéa suivant :

« Les règlements de police générale sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. ». ».

2° Le point 3° est remplacé comme suit :

« 3° L'article 99 est remplacé comme suit :

« **Art. 99.** Chaque commune peut avoir un ou plusieurs agents municipaux.

Les agents municipaux concourent, sous l'autorité du bourgmestre, en accord avec le chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parage en décernant des avertissements taxés conformément à l'article 15, alinéas 1^{er}, 3 et 4, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale.

Sans préjudice des attributions des agents de la Police grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, le conseil communal peut, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, créer un service de proximité auquel seront affectés des agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs des missions suivantes, destinées à contribuer à l'accroissement du sentiment de sécurité des citoyens et à la prévention des nuisances publiques :

- 1° sensibilisation du public à la sécurité, à la prévention et aux législations et réglementations en vigueur ;
- 2° information et signalement aux services compétents de la commune et de l'Etat des problèmes de sécurité, d'environnement et de voirie ;
- 3° assistance à la traversée de la route d'enfants, d'écoliers et de personnes handicapées ou âgées;
- 4° surveillance de personnes ou des propriétés de la commune lors d'événements organisés par celle-ci :
- 5° assistance aux personnes victimes de détresses, d'accidents, ou d'autres événements mettant en danger leur intégrité physique.

Les agents municipaux ne peuvent exercer les missions visées à l'alinéa 3, points 1° à 3°, que sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 4°, dans tous les lieux où sont organisés des événements par la commune.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 5°, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux sont fixées par règlement grand-ducal.

Les agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs missions énumérées à l'alinéa 3, points 1° à 5°, doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la prévention de la délinquance, la sensibilisation de la population à la sécurité, la législation sur la sécurité routière et les gestes de premier secours. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont définis dans un règlement grand-ducal.

Les agents municipaux sont à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes.

Dans l'exercice des missions énumérées à l'alinéa 1^{er}, points 1° à 5° les agents municipaux ne peuvent pas poser d'actes autres que ceux qui découlent de l'exercice des droits dont jouit tout citoyen et des compétences explicitement prévues dans la présente loi. Ils ne peuvent avoir recours à aucune forme de contrainte ou de force.

Dans l'exercice de leurs missions les agents municipaux portent l'uniforme et les insignes déterminés par le conseil communal. Ils sont placés sous l'autorité du bourgmestre et collaborent avec la Police grand-ducale et le Corps grand-ducal d'incendie et de secours. ».

L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux dans une ou plusieurs autres communes à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service. ».

3° Les anciens points 4° et 5° sont supprimés.

Commentaire de l'amendement 18

La modification prévue au point 1°, fait droit à une proposition de modification du Conseil d'Etat selon laquelle il y a lieu de soumettre à l'approbation du ministre de l'Intérieur les seuls règlements de police générale en vertu de l'article 29 de la loi communale, et de laisser le soin aux dispositions légales spéciales de prévoir l'approbation ou non des règlements communaux dans le domaine des différentes polices spéciales.

La modification prévue au point 2°, est effectuée à la demande du SYVICOL pour permettre à l'avenir que plus de deux communes puissent engager ensemble des agents municipaux. Cette modification est surtout utile pour les communes de taille réduite sur le territoire desquelles le phénomène des incivilités est moins marqué que dans d'autres communes. Ceci leur offre la possibilité de pouvoir recourir aux services d'un agent municipal avec d'autres communes en partageant les frais qui en découlent.

Le présent amendement remplace le point 3° du projet de loi, en fusionnant toutes les modifications relatives à l'article 99 de la loi communale en un seul point pour une meilleure lisibilité. Ledit article est alors remplacé dans son intégralité. Sont ainsi ajoutés des nouveaux alinéas relatifs à un élargissement des compétences des agents municipaux. Par ces ajouts, le conseil communal a désormais la faculté, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, de créer un service de proximité auquel seront affectés des agents municipaux avec des « nouvelles » missions, qui jusqu'à présent n'étaient pas visées par la loi en projet. Le conseil communal prendra ces décisions en usant de sa pleine autonomie communale. Ces missions concernent une présence non-policrière dans l'espace public et dans des lieux accessibles au public, pour assurer un service de proximité à la disposition des citoyens

Ces missions sont déjà exercées par certains agents municipaux aujourd'hui sur base de l'actuel alinéa 3 de l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988¹, mais ne font pas l'objet d'une base légale formelle. Le présent projet de loi entend y remédier pour donner aux missions des agents municipaux un cadre légal plus précis.

Dorénavant, les agents municipaux ne seront donc plus seulement conçus comme des agents constatateurs d'infractions diverses, de nature pénale ou administrative, mais seront reconnus pour les missions de nature de proximité au service du citoyen, qui peut se voir confronter à des situations à risque dans l'espace public où l'agent municipal pourra prêter assistance. Par ce biais, il est profité de la présence visible, dans l'espace public, d'agents municipaux qualifiés pour accroître le sentiment de sécurité des citoyens, entre autres par l'assistance et le soutien à des personnes y présentes.

Les agents municipaux assument déjà un certain nombre de ces missions, il s'agit de les reconnaître légalement et de les définir désormais de manière plus précise dans la loi avec le cadre dans lequel elles s'exercent.

Ces « nouvelles » compétences des agents municipaux sont inspirées de l'institution belge des gardiens de la paix et peuvent contribuer à la prévention de la délinquance par une présence physique

¹ Art. 99: « Ils sont à la disposition de la commune pour tous les services en rapport avec leurs aptitudes. »

sur la voie publique dans les communes ou quartiers des villes et en entretenant des relations régulières et sociales avec les habitants en contribuant ainsi au sentiment de sécurité de la population locale.

Les agents municipaux seront d'abord chargés de contribuer à la sensibilisation du public en matière de sécurité et de prévention de la petite délinquance dans le cadre des actions organisées par les autorités compétentes des communes et/ou de l'Etat. Ils pourront notamment contribuer à l'élaboration et à l'exécution des concepts de sécurité élaborés par les comités de concertation régionaux et les comités de prévention communaux, mis en place par la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, où les communes sont représentées par les bourgmestres et échevins. Ils pourront aussi participer à des campagnes d'information ou de prévention par la distribution ou la diffusion d'informations aux citoyens concernant la sécurité publique ou la prévention de la petite délinquance. Ils pourront aussi rendre les citoyens attentifs sur les règlements de police générale des communes, souvent mal connus, pour autant qu'il s'agisse de dispositions concernant la voie publique et les lieux accessibles au public. Aujourd'hui les agents municipaux constatent les infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parage en décernant des avertissements taxés. Dans le cadre de cette mission de proximité les agents municipaux peuvent sensibiliser les usagers de la route d'adopter des comportements responsables et de respecter les règles applicables en matière de stationnement pour contribuer ainsi à éviter des nuisances ou des gênes.

Du fait de leur présence dans les rues, les agents municipaux peuvent exercer une surveillance publique non-policrière, susceptible de conduire à un meilleur respect de normes et de prescriptions. Dans l'exercice de cette tâche, ils seront attentifs à des situations d'insécurité ou suspectes, pour finalement les signaler à la Police grand-ducale ou à d'autres autorités compétentes. La présence visible des agents municipaux peut être rassurante pour les citoyens dans les quartiers et les rues des villes. Ils sauront jouer un rôle de relais entre l'autorité politique communale et les citoyens et recueilleront, auprès de ces-derniers, les demandes et questions à faire transiter vers les services communaux compétents.

Ils auront aussi pour missions d'assister les enfants, les écoliers, les personnes âgées et handicapées à traverser la route, non seulement sur les passages à piétons, mais aussi à des endroits dangereux. Dans le cadre de cette mission, les agents ne pourront ni arrêter des véhicules, ni rappeler à l'ordre les usagers de la route, ni exercer une quelconque contrainte.

Ensuite, les agents municipaux se verront confier la mission d'organiser une surveillance de personnes et des propriétés de la commune en vue d'assurer la sécurité lors d'événements organisés par la commune. Cette mission n'exclut pas l'exercice des activités de prestataires de services de gardiennage et de surveillance en exécution de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance lorsqu'une commune est organisatrice d'un événement ou que la surveillance par des agents communaux et par des prestataires privés de gardiennage soient combinées.

Il appartiendra aux communes d'organiser le service qui d'ailleurs existe déjà dans certaines communes. Les agents municipaux sont présents à des manifestations des communes alors qu'à l'heure actuelle l'article 99 de la loi communale permet de charger les agents municipaux de « tous les services en rapport avec leurs aptitudes ».

Les biens meubles et immeubles doivent pouvoir être surveillés par des agents de la commune propriétaire. Il s'agit d'une attribution découlant aussi du droit de propriété de la commune. Dans cette optique, la surveillance par des agents municipaux peut être complémentaire à l'activité des sociétés de gardiennage.

En ce qui concerne la surveillance sur les personnes, les missions des agents municipaux peuvent consister dans un contrôle d'accès pour des événements où les participants doivent justifier un droit d'entrée, dans l'assistance à des personnes en difficulté et dans des signalements à la police en cas d'incidents. La présence d'agents de la commune est censée avoir un effet rassurant sur les participants.

Vu leur présence dans l'espace et les lieux publics, les agents municipaux, dans les limites de leurs facultés, portent assistance aux personnes qui sont menacées ou victimes d'un événement susceptible de porter atteinte à leur intégrité physique. Une formation en gestes de premiers secours deviendra obligatoire pour les agents municipaux afin de les mettre en mesure de fournir des secours élémentaires avant que les services spécialisés arrivent sur place.

La loi prévoit aussi que les agents municipaux sont placés sous l'autorité du bourgmestre et qu'ils collaborent avec les autorités qui ont principalement dans leurs attributions le maintien de l'ordre public

(Police grand-ducale) et le secours d'urgence aux personnes (Corps grand-ducal d'incendie et de secours).

La collaboration avec la Police grand-ducale a lieu dans le cadre des relations avec les communes institutionnalisées par les articles 35 et suivants de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et les contacts directs entre agents municipaux et agents des commissariats de Police.

La collaboration avec le CGDIS a lieu par l'intermédiaire des chefs de zone et chefs de zone adjoints des centres d'incendie et de secours.

L'avant dernier alinéa du nouvel article 99 de la loi communale détermine le cadre dans lequel les agents municipaux agissent lorsqu'ils accomplissent les missions de proximité qui ont un caractère clairement non-policier et excluent le recours à la contrainte ou à la force.

La détermination de l'uniforme et des insignes des agents municipaux appartient aux communes. Rien n'empêche que celles-ci se concertent entre elles pour rapprocher l'apparence des uniformes pour assurer une identification plus facile des agents au niveau national.

Finalement, il est évident que les agents municipaux doivent être préparés aux nouvelles tâches qui leur seront confiées. C'est pourquoi le niveau d'études, la formation de base et des formations spéciales, obligatoires dans les domaines de la prévention de la délinquance, de la sensibilisation de la population aux questions de sécurité publique, de la sécurité routière et du secourisme ainsi que les modalités de ces formations seront précisés par règlement grand-ducal.

Amendement 19

A la suite de l'article 23 du projet de loi (nouvel article 19) sont insérés deux articles nouveaux qui prennent la teneur suivante :

« **Art. 20.** A l'article 23, de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens, il est ajouté un nouveau paragraphe 5 qui prend la teneur suivante :

« (5) Les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-*bis* du Code de procédure pénale recherchent et constatent par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions aux dispositions des articles 2 et 11, sauf dans les parties communes des immeubles collectifs. ».

Art. 21. A l'article 5, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, le paragraphe 2 est complété par un dernier alinéa qui prend la teneur suivante :

« La Police peut procéder à des contrôles d'identité dans le cadre de la constatation d'infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives conformément à la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux. ».

Commentaire de l'amendement 19

Les articles subséquents sont à renuméroter en conséquence en tenant compte des nouveaux articles ajoutés.

Article 20 nouveau

La loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens oblige notamment les détenteurs de chiens de les tenir en laisse ou sous leur contrôle dans les conditions définies par la loi. Le non-respect de cette prescription est réprimé d'une amende de 25 à 250 euros. Depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée la constatation des infractions relève des officiers de police judiciaire et des agents de la carrière du médecin vétérinaire de l'Administration des services vétérinaires, des agents de la Police grand-ducale, des agents de l'Administration des douanes et accises à partir de la fonction de brigadier principal, et des agents de l'Administration des eaux et forêts à partir de la fonction de brigadier forestier. Considérant que les agents municipaux sont présents dans l'espace public de façon quasi permanente, ils ont un rôle certain à jouer dans l'exécution de lois qui assurent l'ordre public dans les agglomérations et dans la constatation des infractions pénales contre celles-ci. Dans cet esprit, les agents municipaux, qui sont agents de police judiciaire chargés de certaines fonctions de police judiciaire, sont rajoutés aux agents qui peuvent constater les infractions à la loi relative aux chiens. Ceci concerne plus précisément la constatation du non-respect de l'obligation de tenir les chiens en laisse ou sous contrôle dans les transports en commun, sur les parkings ouverts au public, sur les stations de service et pendant les mani-

festations publiques (article 2 de la loi précitée du 9 mai 2008). Ceci permettra de décharger les autres agents et surtout ceux de la Police grand-ducale.

Article 21 nouveau

Etant donné que les agents de la Police grand-ducale qui procèdent au constat d'infractions sanctionnées par des amendes administratives exercent des compétences de police administrative, les dispositions de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale doivent être complétées afin d'autoriser les agents de Police à effectuer des contrôles d'identité lorsqu'ils agissent en exécution de l'article 4 du projet de loi.

Amendement 20

A l'article 25 du projet de loi (nouvel article 23), les termes « et à l'élargissement des compétences des agents municipaux » sont ajoutés à la suite du terme « communales ».

Commentaire de l'amendement 20

Le présent amendement sert à tenir compte des modifications issues de l'amendement 18 relatif à l'article 23 du projet de loi (nouvel article 19) qui impliquent non seulement l'adaptation de l'intitulé de la loi en projet, mais aussi celle de l'intitulé de citation.

*

TEXTES COORDONNES

Explicatif des modifications :

Texte italique et souligné : ajouts suite à l'avis du Conseil d'Etat, légistique

Texte souligné : ajouts de l'auteur du projet de loi

Texte barré : suppressions

1° PROJET DE LOI n° 7126 relatif aux sanctions administratives et à l'élargissement des compétences des agents municipaux

TITRE I^{er}. Les sanctions administratives

Chapitre 1^{er}. = Les infractions et sanctions

Section 1^{re}. – Des infractions sanctionnées

Art. 1^{er}. (1) Le conseil communal peut, dans ses règlements de police générale, ériger en infractions les faits prévus à l'article 203 et les sanctionner 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.

(2) Les sanctions administratives ne sont pas applicables aux mineurs.

Section 2 – De la nature des sanctions

Art. 2. Le conseil communal peut sanctionner, dans ses règlements de police générale, les faits énumérés à l'article 203 d'une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros.

Art. 3. ~~Le conseil communal ne peut sanctionner les mêmes infractions à ses règlements de police générale d'une sanction pénale et d'une amende administrative.~~ Seules des sanctions administratives peuvent être prévues par le conseil communal pour les faits suivants :

1° 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 ;

- 2° 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 ;
- 3° le fait de lancer ou de faire éclater des matières fumigènes, fulminantes ou explosives, puantes ou lacrymogènes dans les rues, voies et places publiques ;
- 4° le fait de charger et de décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre ou en dehors des horaires définis par le conseil communal ;
- 5° le fait de faire usage, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public, de radios et autres moyens électroniques dépassant le niveau de bruit ambiant de la rue sans autorisation du bourgmestre ;
- 6° le fait de dérégler le fonctionnement de l’éclairage public et des projecteurs d’illumination ;
- 7° le fait d’allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre ;
- 8° le fait de manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques ;
- 9° le fait d’endommager les plantations ornementales installées par les communes sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ;
- 10° le fait pour le détenteur d’un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien ;
- 11° le fait d’introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens par le conseil communal ;
- 12° le fait d’exécuter des travaux sur toute sorte de chantiers en dehors des horaires fixés par le conseil communal ;
- 13° le fait pour les établissements du secteur HORESCA d’installer des terrasses de café ou de restaurant au-delà du périmètre défini par le conseil communal ;
- 14° le fait d’occuper des aires de feux publiques en dehors des heures d’ouverture définies par le conseil communal ;
- 15° le fait de déposer sur la voie publique les poubelles ou sacs destinés à la collecte publique avant l’heure fixée par le conseil communal ;
- 16° le fait pour les entreprises de construction et de transport d’encombrer la voie publique aux abords de chantiers et des lieux de chargement et de déchargement ;
- 17° le fait de descendre sur la glace des canaux, bassins, étangs et cours d’eau, sauf autorisation du bourgmestre.

Lors de la constatation d’un des faits précités, les agents énumérés à l’article 4 font référence aux libellés afférents ci-dessus.

Section 3. — Du fonctionnaire sanctionnateur

Art. 4. (1) Le ministre de l’Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires d’Etat pour l’exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur. La nomination aux fonctions de fonctionnaire sanctionnateur est faite pour une durée renouvelable de sept ans. Le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu’il ne peut recevoir d’instruction à cet égard.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur est un fonctionnaire du groupe de traitement A 1, titulaire d’un diplôme correspondant au grade de master en droit et détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. Une prime mensuelle de 75 points indiciaires lui est allouée.

(3) L’amende visée à l’article 2 est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Elle est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent. La décision d’infliger l’amende emporte des frais administratifs de 20 euros à charge du contrevenant.

Chapitre 2. = Procédure administrative

Section 1^{re} = Constatations

Art. 54. (1) Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres prévus à l’article 97 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 l’article 22 dans le cadre de leurs

compétences ainsi que les agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 constatent par écrit les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs. Le constat est déposé à l'administration communale. Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale conservent une copie des constats qu'ils ont établis. Une copie du constat est déposée à l'administration communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(2) Le constat écrit fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire. Le constat peut être discuté devant le fonctionnaire sanctionneur par les preuves écrites ou testimoniales qu'il décide d'admettre.

(3) Le constat porte sur :

- 1° les faits et leur qualification ;
- 2° l'identité du contrevenant ;
- 3° l'information que le paiement de l'amende minorée dans le délai visé à l'article 12, paragraphe 1^{er} met fin à la procédure de sanction administrative ;
- 4° l'information qu'à défaut de paiement de l'amende minorée dans le délai visé à l'article 12, paragraphe 1^{er}, le contrevenant peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros ;
- 5° le consentement ou l'opposition à la communication par voie électronique sécurisée avec le fonctionnaire sanctionneur ;
- 6° en cas de consentement visé au point 5°, l'adresse électronique du contrevenant.

(4) L'original du constat est remis au contrevenant.

(5) Le modèle-type du constat et des mentions supplémentaires à y porter ainsi que les modalités de communication par voie sécurisée sont déterminés par règlement grand-ducal.

Art. 65. En cas de constatations d'infractions donnant lieu à une sanction administrative les personnes visées à l'article 54 sont autorisées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros.

Section 2. = Procédure devant le fonctionnaire sanctionneur

Sous-section 1^{re}. — Déroulement de la procédure

Art. 6. Le ministre de l'Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires d'Etat pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionneur. La nomination aux fonctions de fonctionnaire sanctionneur est faite pour une durée renouvelable de sept ans. Le fonctionnaire sanctionneur exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il ne puisse recevoir d'instruction à cet égard.

(2) Le fonctionnaire sanctionneur est un fonctionnaire du groupe de traitement A1, titulaire d'un diplôme correspondant au grade de master en droit et détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. Une prime mensuelle de 40 points indiciaires lui est allouée.

(3) L'amende visée à l'article 2 est infligée par le fonctionnaire sanctionneur. Elle est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent. La décision d'infliger l'amende emporte des frais administratifs de 20 euros à charge du contrevenant.

Art. 7. (1) Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionneur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques.

(2) Le fonctionnaire sanctionneur communique au contrevenant par lettre recommandée ou, sous réserve du consentement de l'intéressé inscrit au constat de l'infraction et accompagné de l'adresse

~~électronique à utiliser celui-ci visé à l'article 4, paragraphe 3, point 5°, par voie électronique sécurisée :~~

- 1° les faits et leur qualification;
- 2° que le contrevenant a la possibilité, par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée, soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la ~~notification~~ communication et, dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit, qu'il a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement;
- 3° que le contrevenant a le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix;
- 4° que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;
- 5° une copie du constat ~~effectué~~ établi par les personnes visées à l'article 54.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense. Le contrevenant qui demande la remise de la comparution est réinvité ~~péremptoirement~~ endéans un mois. ~~Le contrevenant qui ne se présente pas à l'un des jours déterminés est réputé avoir renoncé au droit de présenter oralement sa défense.~~

(4) Le contrevenant qui n'a pas exposé ses moyens de défense par écrit dans le délai visé au paragraphe 2, point 2°, et le contrevenant réinvité qui ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur sont réputés avoir renoncé au droit de présenter leur défense.

(5) Les témoins prêtent le serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Le fonctionnaire sanctionnateur leur demande leur nom, prénoms, âge, état, profession, domicile ou résidence, s'ils sont parents ou alliés du contrevenant et à quel degré ou s'ils sont à son service. Il est fait mention de la demande et de la réponse dans la décision du fonctionnaire sanctionnateur.

Art. 8. (1) La décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur est prise dans un délai de quatre mois à partir de la communication visée à l'article 7, paragraphe 2 et portée à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée dans les conditions de l'article 7, paragraphe 2.

(2) La décision doit indiquer les voies de recours, 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.

(3) Après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative.

Sous-section 2. — Notification de la décision

Art. 9. Après l'expiration du délai fixé par l'article 7, paragraphe 2, point 2°, ou avant l'expiration de ce délai, lorsque le contrevenant ne conteste pas les faits ou, le cas échéant, après la défense orale ou écrite de l'affaire par le contrevenant ou son représentant, le fonctionnaire sanctionnateur inflige l'amende administrative sauf s'il estime que les moyens de défense exposés sont justifiés. (1) Après l'expiration du délai fixé par l'article 7, paragraphe 2, point 2°, le fonctionnaire sanctionnateur inflige l'amende administrative :

- 1° lorsque le contrevenant a informé le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits ;
- 2° lorsque le contrevenant ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur ;
- 3° le cas échéant, après que le contrevenant ou son représentant ait présenté sa défense orale ou écrite.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative si les moyens de défense exposés sont justifiés, si le constat est entaché d'irrégularités ou d'erreurs, ou si le constat a été établi sur la base d'un règlement non conforme à la loi.

Art. 10. (1) Le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée.

~~(2) A défaut de recours exercé conformément à l'article 11, en cas de recours irrecevable ou de confirmation de la décision du fonctionnaire sanctionnateur, celle-ci tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.~~

Section 4. – Recours

~~Art. 11. (1) Les décisions de sanctions administratives communales prises par le fonctionnaire sanctionnateur peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif dans les conditions prévues par la loi du JJ/MM/AAAA instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.~~

~~(2) Le recours a un effet suspensif.~~

~~(3) Le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui lui ont été signifiés conformément à l'article 14-1. paragraphe 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ainsi que des décisions prises par le Tribunal administratif.~~

~~(4) La décision de réformation du Tribunal administratif tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.~~

Chapitre 3. Amende administrative

Chapitre 4. – Section 1^{re}. Perception de l'amende

Art. 1211. (1) Les amendes administratives et les frais administratifs sont perçus par les communes du lieu de constatation de l'infraction et à leur profit.

(2) Vingt pour cent du total annuel perçu par commune au titre d'amendes administratives et de frais administratifs sont versés à la Trésorerie de l'Etat.

Chapitre 5. – Paiement immédiat*Section 2. Amende minorée*

Art. 1312. (1) Les infractions qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative peuvent donner lieu au paiement immédiat subordonné au consentement du contrevenant.

~~(2) A défaut de consentement le contrevenant est informé qu'il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.~~

(1) Les infractions qui font l'objet d'une sanction administrative donnent lieu à une amende minorée de 25 euros dont le contrevenant peut s'acquitter à la recette communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction dans un délai de quinze jours à partir du jour de la constatation de l'infraction.

La constatation de plusieurs infractions concomitantes pour lesquelles des sanctions administratives sont prévues donne lieu à une amende minorée unique de 25 euros.

(2) Le paiement de l'amende minorée dans le délai visé au paragraphe 1^{er} vaut reconnaissance de l'infraction et met fin à la procédure de sanction administrative. Le contrevenant en est informé par l'agent constatateur.

Lorsque l'amende minorée est réglée après le délai visé au paragraphe 1^{er}, elle est consignée à la caisse communale. L'amende minorée est remboursée si le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, ou le cas échéant, imputée sur l'amende administrative et les frais administratifs.

(3) L'amende minorée est décernée par l'un des agents visés à l'article 4 sous la forme d'un avis de paiement. Ce dernier tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai visé au paragraphe 1^{er}. L'agent établit une copie de l'avis de paiement et la dépose à la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(4) L'avis de paiement indique que le contrevenant peut effectuer le paiement auprès de l'administration communale par les moyens de paiement prévus par règlement grand-ducal.

(5) Le contrevenant est informé qu'à défaut de paiement de l'amende minorée dans le délai visé au paragraphe 1^{er}, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

A défaut de paiement de l'amende minorée après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, la commune est tenue de transmettre le constat au fonctionnaire sanctionnateur par courrier ou par voie électronique sécurisée dans les plus brefs délais.

La commune conserve une copie du constat.

(6) Les modalités supplémentaires relatives au paiement de l'amende minorée et à la communication par voie électronique sécurisée, ainsi que le modèle-type du constat et de l'avis de paiement sont déterminés par règlement grand-ducal.

Art. 14. (1) Le tarif du paiement immédiat s'élève à 25 euros. Il est perçu au profit de la commune sur le territoire de laquelle le fait a été constaté.

(2) Dans les cas où le contrevenant accepte le paiement immédiat, il est sommé de s'en acquitter dans le délai de quinze jours à partir du jour du constat de l'infraction.

(3) Une copie de la sommation est immédiatement transmise à la commune. Elle tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai énoncé au paragraphe 2.

Art. 15. (1) Le paiement immédiat sanctionnant les infractions constatées par les agents visés à l'article 5 est effectué à la recette communale par carte bancaire de débit ou de crédit ou par virement ou en espèces.

(2) Des modalités supplémentaires relatives au paiement immédiat de l'amende administrative peuvent être déterminées par règlement grand-ducal.

Art. 16. (1) Le constat, portant mention du consentement, est déposé à l'administration communale.

(2) A défaut de paiement immédiat dans le délai de l'article 14, paragraphe 2 la commune transmet le constat au fonctionnaire sanctionnateur tout en conservant une copie.

(3) Le paiement immédiat effectué après le délai visé à l'article 14, paragraphe 2 est remboursé.

Chapitre 6. – Section 3. Prescription des amendes administratives

Art. 1713. Les sommations et les décisions d'amendes administratives se prescrivent par cinq ans à compter de la date à laquelle la sommation ou la décision a été portée à la connaissance du contrevenant. Les amendes administratives se prescrivent par cinq ans à partir du jour respectivement où la décision du fonctionnaire sanctionnateur a été portée à la connaissance du contrevenant ou, en cas de recours, où le jugement du tribunal administratif a été porté à la connaissance du contrevenant.

Chapitre 7. Registres des sanctions administratives communales

Art. 18. (1) Le fonctionnaire sanctionnateur tient un fichier des infractions dont les constats lui sont transmis.

(2) Ce fichier contient les données et les informations suivantes :

1° les nom, prénoms, date de naissance et la résidence habituelle des personnes qui font l'objet du constat ainsi que leur numéro d'identification pour autant qu'il a été attribué;

- 2° la nature des faits commis;
- 3° les sanctions infligées par le fonctionnaire sanctionnateur.

Art. 19. (1) Les communes et la Police grand-ducale tiennent un fichier des sanctions administratives.

(2) Ces fichiers contiennent les données et les informations suivantes :

- 1° les nom, prénoms, date de naissance et la résidence habituelle des personnes qui font l'objet d'un constat ainsi que leur numéro d'identification pour autant qu'il a été attribué;
- 2° la nature des faits commis;
- 3° pour le seul fichier des communes la date de transmission du constat au fonctionnaire sanctionnateur.

TITRE II. Des sanctions administratives qui peuvent être créées par les communes

Art. 20. Pour les faits énumérés au présent article, seules des sanctions administratives peuvent être prévues:

- 1° 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 ;
- 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 ;
- 3° le fait de ne pas dégager les trottoirs en cas de neige ou de verglas ;
- 4° le fait de ne pas indiquer par un signe bien visible des travaux présentant un danger pour les passants;
- 5° le fait de ne pas couvrir solidement des trous et excavations se trouvant aux abords de la voie publique ;
- 6° le fait de clôturer le long de la voie publique par du fil de fer barbelé ;
- 7° le fait de ne pas fermer les entrées de caves ou autres ouvertures donnant sur la voie publique ;
- 8° le fait de ne pas tailler des arbres, arbustes ou plantes gênant la circulation ou le passage ;
- 9° le fait de placer des objets sans prendre les dispositions nécessaires pour en empêcher la chute sur les appuis de fenêtre ou autres parties des édifices bordant la voie publique;
- 10° le fait de ne pas observer un passage de sécurité pour le passage des piétons et d'encombrer les voies publiques par des panneaux de publicité ou autres objets gênants sans y être autorisé par le bourgmestre ;
- 11° le fait de ne pas prendre des dispositions pour éviter que les animaux domestiques troublent la tranquillité publique ;
- 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;
- 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 ;
- 14° le fait de charger et décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre pendant les horaires à déterminer par le conseil communal ;
- 15° le fait de faire usage de radios et autres moyens électroniques bruyants sans autorisation du bourgmestre ;
- 16° le fait d'organiser des jeux ou concours sur la voie publique sans l'autorisation du bourgmestre ;
- 17° le fait de dérégler le fonctionnement de l'éclairage public, des projecteurs d'illumination et des signaux colorés réglant la circulation ;
- 18° le fait d'allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre ;
- 19° le fait de compromettre la sécurité du passage ou la salubrité publique en jetant sur la voie publique ou en y laissant écouler des eaux ménagères, des liquides sales ou des matières quelconques ;
- 20° le fait d'uriner ou de déféquer sur la voie publique ;

- 21° le fait de manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques ;
 22° le fait d'endommager des plantations dans les lieux publics ;
 23° le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien ;
 24° le fait d'introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens.

Chapitre 4. Recours

Art. 14. (1) Les décisions de sanctions administratives communales prises par le fonctionnaire sanctionnateur peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif dans les conditions prévues par la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et par la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

(2) Le recours a un effet suspensif.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui lui ont été signifiés conformément à l'article 14-1, paragraphe 6, de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ainsi que des décisions prises par le Tribunal administratif.

(4) La décision de réformation du Tribunal administratif tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

(5) A défaut de recours exercé devant le tribunal administratif, en cas de recours irrecevable ou de recours déclaré non-fondé, la décision du fonctionnaire sanctionnateur tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

~~TITRE III~~ TITRE II. Dispositions modificatives

Art. 2115. (1) A l'article 209-1, point 1°, du Code pénal, les termes « ou le fonctionnaire sanctionnateur » sont insérés entre les termes « administrative » et « pour ».

(1)(2) A l'article 269 du Code pénal, les termes « les agents municipaux, » sont insérés entre les termes « les officiers ministériels, » et « les gardes champêtres » sont rajoutés entre les termes « les officiers ministériels » et « les gardes champêtres ».

(2) A l'article 551, le point 4° du Code pénal est abrogé.

Art. 2216. Au livre Premier du Code de procédure pénale, Titre I^{er}, Chapitre I^{er}, Section IV, il est ajouté à la Section IV du Chapitre Ier du Titre Ier du Livre Premier du Code de procédure pénale un paragraphe 5 nouveau intitulé « De l'agent municipal », composé de l'article 15-1bis nouveau, qui prend la teneur suivante rédigé comme suit :

« Art. 15-1bis. (1) Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière 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.

(2) Les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

(3) Avant d'entrer en fonctions ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité exactitude et impartialité ».

(4) L'article 458 du Code pénal leur est applicable. ».

Art. 17. A l'article 49, de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, les termes « les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale, » sont insérés entre les termes « ainsi que » et « les ».

Art. 18. A l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive, les termes « les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale et » sont insérés entre les termes « ainsi que » et « les ».

Art. 2319. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit :

1° La dernière phrase de l'article 29 est remplacée par la phrase suivante :

« Les règlements de police générale sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. » A l'article 29, le dernier alinéa est remplacé par l'alinéa suivant :

« Les règlements de police générale sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. ».

2° Les articles 97 et 98 sont abrogés.

3) A l'article 99, l'alinéa 2 est rédigé comme suit :

« Les agents municipaux concourent, sous l'autorité du bourgmestre, en accord avec le chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parage en décernant des avertissements taxés conformément aux alinéas 1^{er}, 3 et 4 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale. ».

4) L'alinéa 5 de l'article 99 est abrogé.

5) A l'article 99, le dernier alinéa est rédigé comme suit :

« L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales dans une ou deux autres communes à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service. ».

3° L'article 99 est remplacé comme suit :

« Art. 99. Chaque commune peut avoir un ou plusieurs agents municipaux.

Les agents municipaux concourent, sous l'autorité du bourgmestre, en accord avec le chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parage en décernant des avertissements taxés conformément à l'article 15, alinéas 1^{er}, 3 et 4, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale.

Sans préjudice des attributions des agents de la Police grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, le conseil communal peut, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, créer un service de proximité auquel seront affectés des agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs des missions suivantes, destinées à contribuer à l'accroissement du sentiment de sécurité des citoyens et à la prévention des nuisances publiques :

- 1° sensibilisation du public à la sécurité, à la prévention et aux législations et réglementations en vigueur ;
- 2° information et signalement aux services compétents de la commune et de l'Etat des problèmes de sécurité, d'environnement et de voirie ;
- 3° assistance à la traversée de la route d'enfants, d'écoliers et de personnes handicapées ou âgées;
- 4° surveillance de personnes ou des propriétés de la commune lors d'événements organisés par celle-ci :

5° assistance aux personnes victimes de détresses, d'accidents, ou d'autres événements mettant en danger leur intégrité physique.

Les agents municipaux ne peuvent exercer les missions visées à l'alinéa 3, points 1° à 3°, que sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 4°, dans tous les lieux où sont organisés des événements par la commune.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 5°, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux sont fixées par règlement grand-ducal.

Les agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs missions énumérées à l'alinéa 3, points 1° à 5°, doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la prévention de la délinquance, la sensibilisation de la population à la sécurité la législation sur la sécurité routière et les gestes de premier secours. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont définis dans un règlement grand-ducal.

Les agents municipaux sont à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes.

Dans l'exercice des missions énumérées à l'alinéa 1^{er}, points 1° à 5° les agents municipaux ne peuvent pas poser d'actes autres que ceux qui découlent de l'exercice des droits dont jouit tout citoyen et des compétences explicitement prévues dans la présente loi. Ils ne peuvent avoir recours à aucune forme de contrainte ou de force.

Dans l'exercice de leurs missions les agents municipaux portent l'uniforme et les insignes déterminés par le conseil communal. Ils sont placés sous l'autorité du bourgmestre et collaborent avec la Police grand-ducale et le Corps grand-ducal d'incendie et de secours. ».

L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux dans une ou plusieurs autres communes à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

Art. 20. A l'article 23, de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens, il est ajouté un nouveau paragraphe 5 qui prend la teneur suivante :

« (5) Les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale recherchent et constatent par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions aux dispositions des articles 2 et 11, sauf dans les parties communes des immeubles collectifs. ».

Art. 21. A l'article 5, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, le paragraphe 2 est complété par un dernier alinéa qui prend la teneur suivante :

« La Police peut procéder à des contrôles d'identité dans le cadre de la constatation d'infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives conformément à la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux. ».

TITRE IV/TITRE III. Dispositions transitoires et finales

Art. 2422. (1) Les gardes champêtres en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent de les exercer jusqu'à ce qu'elles cessent définitivement dans les conditions de l'article 49 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

(2) Ils sont chargés de veiller à la conservation des propriétés, des récoltes et des fruits de la terre. Ils concourent, sous l'autorité du bourgmestre, à l'exécution des lois et règlements de police ainsi qu'au maintien du bon ordre et de la tranquillité dans la commune.

Ils sont en outre à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes et la durée de leurs autres prestations.

A la demande des communes intéressées, le ministre de l'Intérieur peut autoriser le garde champêtre d'une commune à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes, à condition qu'il y ait accord sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

(3) Les gardes champêtres sont maintenus dans leurs carrières, gardent leurs expectatives de carrière et leurs possibilités d'avancement.

Art. 2523. La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant:

« loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux ».

Art. 2624. La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg à l'exception de l'article 46 qui entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

2° CODE PENAL

(extraits)

LIVRE II. – Des infractions et de leur répression en particulier

Titre III. – Des crimes et des délits contre la foi publique

Chapitre IV. – Des faux commis en écritures et dans les dépêches télégraphiques

Section I^e. – Des faux en écritures authentiques et publiques, en écritures de commerce ou de banque et en écritures privées

Section II. – Des faux commis dans les passeports, permis de chasse ou de pêche, livrets, feuilles de route, certificats et attestations

Art. 198. (...)

(...)

Art. 209-1. Sera puni d'un emprisonnement de deux mois à trois ans quiconque

1. aura établi une attestation faisant état de faits matériellement inexacts et destinée à être utilisée, soit devant une juridiction civile ou administrative ou le fonctionnaire sanctionnateur pour établir des faits dont la preuve par témoins est admise, soit devant une juridiction répressive;
2. aura falsifié ou modifié d'une façon quelconque une telle attestation originairement sincère;
3. aura fait usage d'une telle attestation inexacte ou falsifiée.

(...)

Titre V. – Des crimes et des délits contre l'ordre public, commis par des particuliers

Chapitre I^{er} – De la rébellion et de la sédition

Art. 269. Est qualifiée rébellion, toute attaque, toute résistance avec violences ou menaces envers les officiers ministériels, les agents municipaux, les gardes champêtres ou forestiers, les dépositaires ou agents de la force publique, les personnes participant à une mission de sécurité civile, les membres du personnel pénitentiaire, les préposés à la perception des taxes et des contributions, les porteurs de

contrainte, les agents des douanes et accises, les séquestres, les officiers ou agents de la police administrative ou judiciaire, agissant pour l'exécution des lois, des ordres ou ordonnances de l'autorité publique, des mandats de justice ou jugements.

Titre X. – Des contraventions

Chapitre I^{er}. – Des contraventions de première classe

Art. 551. Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros:

- 1° Ceux qui auront négligé d'entretenir, de réparer ou de nettoyer les fours, cheminées ou usines où l'on fait usage de feu ;
- 2° Ceux qui, obligés à l'éclairage, l'auront négligé ;
- 3° Ceux qui auront négligé de nettoyer les rues ou passages, dans les communes où ce soin est mis à la charge des habitants ;
- ~~4° Ceux qui, sans nécessité, ou sans permission de l'autorité compétente, auront embarrasé les rues, les places ou toutes autres parties de la voie publique, soit en y laissant des matériaux, des échafaudage ou d'autres objets quelconques, soit en y creusant des excavations ;~~
- 5°⁴ Ceux qui, en contravention aux lois et règlements, auront négligé d'éclairer les matériaux, les échafaudages ou les autres objets quelconques qu'ils ont déposés ou laissés dans les rues, places ou autres parties de la voie publique, ou les excavations qu'ils y ont creusées ;
- 6°⁵ Ceux qui auront négligé ou refusé d'exécuter les lois, arrêtés ou règlements concernant la petite voirie ;
- 7°⁶ Ceux qui auront négligé ou refusé d'obéir à la sommation faite par l'autorité administrative de réparer ou de démolir des édifices menaçant ruine.

(...)

*

3° CODE DE PROCEDURE PENALE

(extraits)

LIVRE PREMIER – De l'exercice de l'action publique et de l'instruction

TITRE I^{er}. – Des autorités chargées de l'action publique et de l'instruction

Chapitre I^{er}. – De la police judiciaire

Section IV. – Des fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire

Paragraphe I^{er}. – Des bourgmestres

Art. 13-1. (...)

(...)

Paragraphe 4. – Des gardes particuliers assermentés

Art. 15-1. (1) Les gardes particuliers assermentés en matière de pêche constatent par procès-verbaux tous délits et contraventions portant atteinte aux propriétés dont ils ont la garde.

(2) Les procès-verbaux sont remis ou envoyés directement au procureur d'Etat.

Art. 15-1bis. (1) Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière 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.

Dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, ces agents municipaux peuvent constater le refus du contrevenant de justifier son identité conformément à l'article 5 de la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux.

(2) Les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

(3) Avant d'entrer en fonctions ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité exactitude et impartialité ».

(4) L'article 458 du Code pénal leur est applicable.

(...)

*

4° LOI MODIFIEE DU 28 JUIN 1976

portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures

(extraits)

Chapitre IX. De la poursuite et du jugement

Art. 49. (1) Les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution sont recherchées et constatées par les officiers de la police judiciaire, les agents de la gendarmerie et de la police, les agents de l'administration des eaux et forêts, les agents de l'Administration de la gestion de l'eau, les agents des douanes ainsi que les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale, les gardes champêtres et les gardes particuliers assermentés.

(2) A toute réquisition de ces agents, les pêcheurs sont tenus de permettre la vérification de leurs engins ainsi que d'ouvrir leurs paniers et tous accessoires susceptibles de contenir du poisson. Ceux qui pêchent en bateau sont tenus d'amener leur embarcation et de se prêter aux mêmes vérifications. Le contrôle peut s'étendre aux véhicules automoteurs utilisés pour le transport des pêcheurs.

(...)

*

5° LOI MODIFIEE DU 21 NOVEMBRE 1984

a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1er B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive

(extraits)

Art. 1^{er}. (...)

(...)

Art. 6. En cas de contraventions punies en conformité des dispositions de la présente loi, les officiers de la police judiciaire, les agents de la gendarmerie et de la police, les agents de l'administration des Eaux et Forêts, les agents de l'Administration de la gestion de l'eau, les agents des douanes, ainsi que les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale et les gardes-champêtres, peuvent donner un ou plusieurs avertissements taxés si le contrevenant verse immédiatement entre leurs mains une taxe dont le ou les montants sont fixés par règlement grand-ducal.

Lorsque le montant de l'avertissement taxé ne peut être perçu sur le lieu même de l'infraction, le contrevenant peut s'en acquitter dans un bureau de gendarmerie ou de police, dans un délai imparti par sommation écrite ou orale du fonctionnaire ayant constaté la ou les contraventions dans le bureau de gendarmerie ou de police désigné par ce fonctionnaire ou par versement ou virement de la taxe sur un des comptes chèques postaux spécialement ouverts à cet effet au nom de la gendarmerie ou de la police.

Il est donné autant d'avertissements taxés qu'il y a de contraventions constatées. Cependant lorsque le même fait constitue plusieurs contraventions, l'avertissement taxé dont le montant est le plus élevé est seul donné.

Le versement de la taxe a pour effet d'arrêter toute poursuite, sauf si l'officier du ministère public près le tribunal de police notifie à l'intéressé, dans le mois à partir de la perception de la taxe, qu'il entend exercer des poursuites. L'ordonnance pénale ou le jugement qui statue sur la prévention ordonne, en cas d'acquiescement, que la taxe versée sera remboursée et, en cas de condamnation, qu'elle sera imputée sur l'amende prononcée.

L'avertissement taxé est remplacé par un procès-verbal:

- 1) si le contrevenant est âgé de moins de 18 ans;
- 2) s'il s'agit d'une contravention ayant entraîné un dommage corporel;
- 3) si le contrevenant ne s'est pas acquitté de la ou des taxes dans le délai imparti;
- 4) si le contrevenant déclare ne pas vouloir ou ne pas pouvoir payer la ou les taxes.

Le montant à percevoir par avertissement taxé ne peut dépasser 2.000 francs.

Le règlement grand-ducal prévu à l'alinéa 1er détermine les modalités d'application des dispositions du présent article.

Le même règlement établit un catalogue groupant les contraventions suivant les différents montants des taxes à percevoir.

(...)

*

6° LOI COMMUNALE MODIFIEE
du 13 décembre 1988
(extraits)

**Titre 2 – De la composition et des attributions
des organes de la commune**

Chapitre 2. – Du conseil communal

Section 4. – Des attributions du conseil communal

Art. 28. (...)

Art. 29. Le conseil fait les règlements communaux.

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

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

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

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

Ces délibérations sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur. Les règlements de police générale sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

(...)

Chapitre 8. – De certains fonctionnaires communaux

Section 3. – Du garde champêtre

Art. 97. ~~Chaque commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres.~~

~~Le garde champêtre est principalement chargé de veiller à la conservation des propriétés, des récoltes et des fruits de la terre. Il concourt, sous l'autorité du bourgmestre, à l'exécution des lois et règlements de police ainsi qu'au maintien du bon ordre et de la tranquillité dans la commune.~~

~~Il est en outre à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec ses aptitudes et la durée de ses autres prestations.~~

~~A la demande des communes intéressées, le ministre de l'Intérieur peut autoriser le garde champêtre d'une commune à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes, à condition qu'il y ait accord sur la répartition du traitement et la réglementation du service.~~

Art. 98. ~~Le garde champêtre est nommé par le conseil communal, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Un règlement grand-ducal détermine les conditions d'admissibilité, d'admission définitive, de promotion et de stage.~~

Section 4. – Des agents municipaux

Art. 99. ~~Chaque commune peut avoir un ou plusieurs agents municipaux.~~

~~Les agents municipaux concourent, sous l'autorité du bourgmestre, en accord avec le commandant du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage en décernant des avertissements taxés conformément aux alinéas 1er, 3 et 4 de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.~~

~~Ils sont à la disposition de la commune pour tous les services en rapport avec leurs aptitudes.~~

~~Un règlement grand-ducal déterminera les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux.~~

~~Un règlement grand-ducal fixera les conditions dans lesquelles les agents municipaux pourront constater des contraventions aux règlements communaux.~~

A la demande des communes intéressées, le ministre de l'Intérieur pourra autoriser l'agent municipal d'une commune à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes à condition qu'il y ait accord sur la répartition du traitement et la réglementation du service. Chaque commune peut avoir un ou plusieurs agents municipaux.

Les agents municipaux concourent, sous l'autorité du bourgmestre, en accord avec le chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parage en décernant des avertissements taxés conformément à l'article 15, alinéas 1^{er}, 3 et 4, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale.

Sans préjudice des attributions des agents de la Ponce grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, le conseil communal peut, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, créer un service de proximité auquel seront affectés des agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs des missions suivantes, destinées à contribuer à l'accroissement du sentiment de sécurité des citoyens et à la prévention des nuisances publiques :

- 1° sensibilisation du public à la sécurité, à la prévention et aux législations et réglementations en vigueur ;
- 2° information et signalement aux services compétents de la commune et de l'État des problèmes de sécurité, d'environnement et de voirie ;
- 3° assistance à la traversée de la route d'enfants, d'écoliers et de personnes handicapées ou âgées;
- 4° surveillance de personnes ou des propriétés de la commune lors d'événements organisés par celle-ci :
- 5° assistance aux personnes victimes de détresses, d'accidents, ou d'autres événements mettant en danger leur intégrité physique.

Les agents municipaux ne peuvent exercer les missions visées à l'alinéa 3, points 1° à 3°, que sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 4°, dans tous les lieux où sont organisés des événements par la commune.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 5°, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux sont fixées par règlement grand-ducal.

Les agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs missions énumérées à l'alinéa 3, points 1° à 5°, doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la prévention de la délinquance, la sensibilisation de la population à la sécurité, la législation sur la sécurité routière et les gestes de premier secours. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont définis dans un règlement grand-ducal.

Les agents municipaux sont à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes.

Dans l'exercice des missions énumérées à l'alinéa 1^{er}, points 1° à 5° les agents municipaux ne peuvent pas poser d'actes autres que ceux qui découlent de l'exercice des droits dont jouit tout citoyen et des compétences explicitement prévues dans la présente loi. Ils ne peuvent avoir recours à aucune forme de contrainte ou de force.

Dans l'exercice de leurs missions les agents municipaux portent l'uniforme et les insignes déterminés par le conseil communal. Ils sont placés sous l'autorité du bourgmestre et collaborent avec la Police grand-ducale et le Corps grand-ducal d'incendie et de secours. ».

L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et parla loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux dans une ou plusieurs autres communes à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

(...)

*

7° LOI MODIFIEE DU 9 MAI 2008
relative aux chiens
(extraits)

**Chapitre 3. – Dispositions pénales
et constatation des infractions**

Art. 21. (...)

(...)

Art. 23. (1) Outre les officiers de police judiciaire et les agents visés à l'article 22(1), les agents de la police grand-ducale, les agents de l'administration des douanes et accises à partir de la fonction de brigadier principal, et les agents de l'administration des eaux et forêts à partir de la fonction de brigadier forestier, sont habilités à constater par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire les infractions aux dispositions des articles 1 à 5, 11, 12, 13, 15, 16(1), 17, 18 et 20 de la présente loi et à leurs règlements d'exécution.

(2) Dans le cas de flagrant délit, ces agents sont habilités:

- à accéder à tous les fonds bâtis ou non, pour autant qu'ils ne servent pas à l'habitation humaine ;
- et à saisir les chiens ayant fait l'objet d'une infraction aux dispositions des articles 2, 11 et 15 et à les mettre en fourrière ou les remettre à une association agréée telle que prévue à l'article 15(3).

(3) Si les chiens saisis conformément au paragraphe (2) présentent un danger réel pour les personnes, les agents de l'Administration des services vétérinaires tels que prévus à l'article 22(1) sont habilités à faire procéder à leur castration et, sur autorisation préalable du procureur d'Etat, à faire procéder à leur euthanasie.

(4) Les frais occasionnés par ces mesures sont compris dans les frais de justice dont ils suivent le sort.

(5) Les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale recherchent et constatent par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions aux dispositions des articles 2 et 11, sauf dans les parties communes des immeubles collectifs.

(...)

*

8° LOI MODIFIEE DU 18 JUILLET 2018
sur la Police grand-ducale
(extraits)

Chapitre 2 – Missions

Section 1^{re} – Missions de police administrative

Art. 3. (...)

(...)

Art. 5. (1) Lorsqu'il existe un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique, le ministre ou le fonctionnaire désigné par lui à cette fin, désigné ci-après par « son délégué » peut, tant que ce danger perdure, faire exécuter, pour la période de temps qu'il détermine et qui ne peut excéder dix jours, renouvelables sur décision du ministre ou de son délégué, des contrôles d'identité sur la partie de la voie publique ou dans les lieux accessibles au public concernés par ce danger, qui sont déterminés

par le ministre ou son délégué. Les contrôles peuvent être mis en oeuvre sur décision orale du ministre ou de son délégué, à confirmer par écrit dans les quarante-huit heures.

(2) La Police peut procéder à des contrôles d'identité des personnes visées par une des mesures prévues aux articles 7, 10, 12, 13 et 14.

La Police peut également procéder à des contrôles d'identité des personnes qui demandent à accéder à un périmètre de sécurité tel que prévu à l'article 6. Les personnes qui refusent de se soumettre à un contrôle d'identité, se voient interdire l'accès au périmètre de sécurité.

La Police peut encore procéder à des contrôles d'identité des personnes qui refusent d'obtempérer à l'instauration d'un périmètre de sécurité ou qui ne le respectent pas.

La Police peut procéder à des contrôles d'identité dans le cadre de la constatation d'infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives conformément à la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux.

(3) Les pièces d'identité ne peuvent être retenues que pendant le temps nécessaire au contrôle de l'identité.

(4) Si la personne refuse ou est dans l'impossibilité de faire la preuve de son identité, elle peut être retenue pendant le temps nécessaire à l'établissement de son identité, sans que cette rétention ne puisse excéder six heures à compter du contrôle.

(5) La vérification d'identité est faite par un officier de police administrative auquel la personne est présentée sans délai. Celui-ci l'invite à fournir tous éléments permettant d'établir son identité et procède, s'il y a lieu, à toutes opérations de vérification nécessaires.

(6) Dès sa rétention, la personne concernée est informée, par écrit et contre récépissé, dans une langue qu'elle comprend, sauf les cas d'impossibilité matérielle dûment constatés, de son droit de prévenir une personne de son choix et de faire aviser le ministre ou son délégué. Un téléphone est mis à sa disposition à cet effet. Le ministre ou son délégué peut, à tout moment, mettre fin à la rétention.

(7) Le recours à la prise d'empreintes digitales ou de photographies doit être impérativement nécessaire à l'établissement de l'identité de la personne et est subordonné à une autorisation préalable du ministre ou de son délégué.

Les empreintes digitales et les photographies recueillies en application du présent article peuvent être traitées ultérieurement à des fins de prévention, de recherche et de poursuite d'infractions. Si la personne contrôlée ne fait l'objet d'aucun signalement, d'aucune mesure d'exécution ou de recherche, le rapport d'identification et toutes les pièces s'y rapportant ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure de conservation et sont détruits dans un délai de six mois sous le contrôle du ministre ou de son délégué.

(8) La vérification d'identité opérée après rétention fait l'objet d'un rapport mentionnant le nom de l'officier de police administrative qui y a procédé, les motifs qui l'ont justifiée, le jour et l'heure du contrôle effectué, le jour et l'heure de la présentation devant l'officier de police administrative, le jour et l'heure de la remise en liberté et la déclaration de la personne contrôlée qu'elle a été informée de son droit d'avertir la personne de son choix, de faire aviser le ministre ou son délégué ainsi que de faire acter toutes autres déclarations qu'elle désire.

Le rapport est présenté à la signature de la personne contrôlée. Si celle-ci refuse de signer, mention est faite du refus et des motifs de celui-ci. Le rapport est transmis au ministre et copie en est remise à l'intéressé.

(...)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/11

N° 7126¹¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**relative aux sanctions administratives communales modifiant****1° le Code pénal ;****2° le Code de procédure pénale;****3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(7.6.2021)

Par dépêche du 19 avril 2021, Madame le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements gouvernementaux au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Lesdits amendements visent à adapter le projet de loi suite aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018 ainsi que par les divers autres organes et institutions ayant émis un avis dans le cadre de la procédure législative relative au projet en question.

Les amendements appellent les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

*

REMARQUES LIMINAIRES

La Chambre relève que la procédure relative aux sanctions administratives qui est prévue par le projet de loi amendé est lourde. En effet, les charges et le travail administratifs afférents sont disproportionnés pour les communes par rapport au but poursuivi et par rapport aux recettes qui seront finalement générées, alors surtout si l'on peut estimer que le nombre d'infractions qui seront constatées sur la base du nouveau texte sera faible.

Selon le texte projeté, les étapes principales de la procédure sont les suivantes:

- l'agent municipal (ou l'agent de police) constate l'infraction;
- le contrevenant peut accepter de s'acquitter d'une amende minorée de 25 euros à la recette communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction;
- en cas de refus de payer l'amende minorée ou à défaut de paiement de cette amende dans un délai de quinze jours depuis la constatation de l'infraction, le fonctionnaire sanctionnateur auprès du Ministère de l'Intérieur est saisi du dossier et une amende de 25 à 250 euros (augmentée de frais administratifs de 20 euros) peut alors être prononcée à l'encontre du contrevenant;
- lorsque le fonctionnaire sanctionnateur décide d'infliger une amende, la commune du lieu de constatation de l'infraction en est informée et elle doit encaisser l'amende;
- vingt pour cent du total annuel perçu par les communes au titre des amendes administratives sont versées à l'État.

À noter par ailleurs que lorsqu'un agent de police – qui peut agir sur les territoires de plusieurs communes, contrairement à un agent municipal – constate l'infraction, il doit disposer des documents

et „avis de paiement“ établis par chaque commune pour pouvoir les remettre aux contrevenants au cas par cas selon le lieu de constatation de l’infraction, ce qui ne fait que compliquer la procédure.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si, pour simplifier la procédure, il ne serait pas plus opportun de prévoir que les amendes administratives sont intégralement encaissées par l’État. La procédure d’encaissement devrait donc dans un tel cas également appartenir à l’État. Afin de compenser les frais administratifs exposés par les communes dans le cadre de la constatation des infractions, l’État pourrait verser un subside annuel aux communes, dont le montant pourrait être fixé en fonction du nombre d’habitants et en fonction de l’existence d’un service de proximité ou non le cas échéant.

De l’avis de la Chambre, cette façon de procéder aurait pour effet non seulement de simplifier les démarches d’encaissement des amendes (puisqu’elle permettrait par exemple de disposer d’un seul modèle de l’avis de paiement à remettre aux contrevenants), mais aussi de donner plus de sécurité en matière de gestion budgétaire aux communes. De plus, une telle procédure pourrait éviter de donner une mauvaise image des communes, qui risquent en effet d’être confrontées au reproche de ne sanctionner que pour remplir leurs caisses au détriment des habitants.

Une procédure simplifiée et plus opportune pourrait donc fonctionner de la manière suivante:

- l’agent municipal ou l’agent de police constate l’infraction;
- le contrevenant peut accepter de s’acquitter d’une amende minorée de 25 euros qui est versée à l’État;
- en cas de refus de payer l’amende minorée ou à défaut de paiement de cette amende dans un délai de quinze jours depuis la constatation de l’infraction, le fonctionnaire sanctionnateur peut prononcer une amende qui est encaissée par l’État;
- une fois par année, l’État verse un subside aux communes pour compenser leurs frais engagés dans la procédure de constatation des infractions.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que les mesures qui seront introduites avec la nouvelle loi sur les sanctions administratives communales devraient régulièrement faire l’objet d’un inventaire à établir par le Ministère de l’Intérieur, à l’instar de ce qui est prévu en Belgique par exemple, où l’article 52 de la loi modifiée du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales a la teneur suivante:

„Le ministre de l’Intérieur fait tous les cinq ans rapport au Parlement sur l’application de la présente loi. Ce rapport contient au minimum un aperçu du nombre d’amendes administratives (...) qui ont été infligées, réparties selon les catégories d’infractions, ainsi que des difficultés procédurales auxquelles l’application de la présente loi a donné lieu.“

Une telle façon de faire permettrait d’évaluer plus concrètement l’impact des nouvelles mesures et procédures, de repérer d’éventuelles difficultés d’application de celles-ci et de les adapter ponctuellement en cas de besoin. De plus, elle permettrait d’apprécier les nouvelles missions des agents municipaux et de développer celles-ci le cas échéant par la suite.

De l’avis de la Chambre, il serait opportun d’établir un premier bilan des futures dispositions après les trois premières années d’application.

*

EXAMEN DU TEXTE

(Dans les développements qui suivent, les références aux articles s'appliquent à la numérotation des articles du texte coordonné du projet de loi amendé.)

Ad article 7

Le nouvel article 7, paragraphe (5), du projet de loi prévoit l'intervention de témoins au cours de la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur.

La Chambre relève que le texte ne précise pas comment et par quelle personne ou autorité les témoins peuvent être désignés dans le cadre de la procédure. Il faudra compléter le texte en conséquence.

Ad article 16

La Chambre des fonctionnaires et employés publics signale qu'il y a une divergence entre le texte du nouvel article 15-1bis du Code de procédure pénale introduit par l'article 16 du projet de loi amendé et la version coordonnée dudit texte, annexée au dossier sous avis. En effet, le texte coordonné (article 15-1bis, paragraphe (1)) comporte un alinéa supplémentaire qui ne figure pas à la disposition prévue à l'article 16 du projet de loi amendé et qui a la teneur suivante:

„Dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, ces agents municipaux peuvent constater le refus du contrevenant de justifier son identité conformément à l'article 5 de la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux“.

Il y a par conséquent lieu de compléter le texte figurant à l'article 16 du projet de loi par cet alinéa afin de le faire concorder avec le texte coordonné.

Aux termes du paragraphe (2) du nouvel article 15-1bis, *„les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal“.*

La Chambre fait remarquer qu'il est impératif que le règlement grand-ducal en question soit adopté au plus vite et qu'il entre en vigueur concomitamment avec la future loi relative aux sanctions administratives communales. À défaut, les mesures prévues par la nouvelle loi ne pourront pas être appliquées.

Le paragraphe (3) du nouvel article 15-1bis prévoit que, avant d'entrer en fonctions, les agents municipaux *„prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant: « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. »“.*

La Chambre se demande si les agents des communes de l'arrondissement judiciaire de Diekirch ne devraient pas prêter leur serment devant le Tribunal d'arrondissement de Diekirch. En effet, les attributions des agents municipaux sont territorialement limitées.

Ad article 19

L'article 19 du projet sous avis prévoit de remplacer par des dispositions nouvelles l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se pose tout d'abord une question sur un passage prévu au second alinéa dudit article 99. Selon ce texte, les agents municipaux sont censés concourir, sous l'autorité du bourgmestre et *„en accord avec le chef du commissariat de police“*, à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage en décernant des avertissements taxés. Quoique cette disposition ne soit pas nouvelle, l'accord visé du chef du commissariat de police laisse (toujours) d'être clairement précisé. Ainsi, s'il ne s'agit pas d'un accord tacite, on peut se demander de quelle manière un tel accord doit être formalisé. Est-ce un accord de principe global ou un accord détaillé (par rues par exemple)? Est-ce qu'il doit être renouvelé, et dans l'affirmative, à quel rythme? Tout au moins en cas de changement du chef de commissariat de police, un accord convenu avec l'ancien chef semble légitimement remis en cause. Dans ce contexte, il ne faut pas perdre de vue aussi que le chef du commissariat de police peut différer d'un jour de la semaine à l'autre, notamment pendant la nuit ou le weekend, lorsque la compétence territoriale est reprise par un commissariat à trois roulements, alors qu'en semaine celle-ci incombe au commissariat à deux roulements. Dans de tels cas, l'accord doit-il être trouvé avec les deux chefs pour les jours ou horaires respectifs? Selon les infor-

mations à la disposition de la Chambre, quasiment aucun chef de commissariat de police ne s’immisce dans les attributions communales en question et, de ce fait, il n’y a actuellement pas d’accords connus. Finalement, un avertissement taxé émis par un agent municipal sans qu’il y ait accord avec le chef du commissariat de police ne risque-t-il pas d’être juridiquement contestable?

Par souci de clarté et de sécurité juridique, la Chambre propose, soit de rayer le passage *„en accord avec le chef du commissariat de police“*, soit de préciser celui-ci par des mesures d’exécution nécessaires, le cas échéant par un règlement grand-ducal.

Ensuite, le nouveau texte prévoit, entre autres, que, *„dans l’exercice des missions énumérées à l’alinéa 1^{er} (sic: il faudra écrire „à l’alinéa 3“), points 1° à 5° (sensibilisation du public, assistance aux personnes, surveillance de propriétés des communes, etc.) les agents municipaux ne peuvent pas poser d’actes autres que ceux qui découlent de l’exercice des droits dont jouit tout citoyen et des compétences explicitement prévues dans la présente loi“* et qu’ils *„ne peuvent avoir recours à aucune forme de contrainte ou de force“*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que cette dernière phrase, selon laquelle les agents municipaux ne peuvent avoir recours à aucune forme de contrainte ou de force, est redondante. En effet, il est évident que le recours à la contrainte ou à la force est de façon générale interdit, sauf dans les cas prévus spécialement par la loi. Or, dans certaines situations, les agents municipaux peuvent, comme chaque citoyen, être amenés à faire usage de la contrainte ou de la force, par exemple dans des situations de légitime défense (article 416 du Code pénal) ou dans le cadre d’une obligation d’assister une personne en danger (article 410-1 du Code pénal). Lesdits agents peuvent notamment être confrontés à de telles situations dans le cadre de l’exercice des missions d’assistance aux personnes victimes de détresses, d’accidents ou d’autres événements mettant en danger leur intégrité physique (cf. nouvel article 99, point 5°, de la loi communale).

De l’avis de la Chambre, la phrase précitée prévue par le texte sous avis risque de créer des insécurités juridiques pour les agents concernés. Elle recommande dès lors de supprimer cette phrase, tout en maintenant cependant la précision figurant à ce sujet au commentaire de l’amendement 18. Ce dernier précise en effet que les missions de proximité exercées par les agents municipaux *„ont un caractère clairement non policier et excluent le recours à la contrainte ou à la force“*.

Les nouvelles dispositions de l’article 99 de la loi communale prévoient par ailleurs que *„les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux sont fixées par règlement grand-ducal“*, que *„les agents municipaux chargés d’une ou de plusieurs missions énumérées à l’alinéa 3, points 1° à 5°, doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la prévention de la délinquance, la sensibilisation de la population à la sécurité, la législation sur la sécurité routière et les gestes de premier secours“* et que *„le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont définis dans un règlement grand-ducal“*.

Tout comme pour l’article 16, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que les règlements grand-ducaux prévus aux dispositions précitées doivent impérativement être adoptés au plus vite et entrer en vigueur concomitamment avec la future loi relative aux sanctions administratives communales. À défaut, les mesures prévues par la nouvelle loi ne pourront pas être appliquées.

Concernant la rémunération des agents municipaux, la Chambre signale – comme elle l’avait déjà fait dans son avis n° A-2956¹ du 13 juin 2018 sur la première série d’amendements gouvernementaux au projet de loi n° 7126 – que, conformément aux négociations menées entre la représentation du personnel concerné et le gouvernement, les primes de risque et d’astreinte dont bénéficient les agents municipaux devraient être revues (à la hausse) et qu’une prime supplémentaire (prime d’agent de police judiciaire) pour le personnel remplissant les conditions prévues à l’article 15-1bis du Code de procédure pénale devrait par ailleurs être introduite dans le cadre de la réforme projetée. Le projet de loi amendé est cependant toujours muet à ce sujet et il se limite à renvoyer à un règlement grand-ducal pour la fixation des conditions de rémunération des agents municipaux.

Dans le contexte de la revalorisation de la carrière de l’agent municipal prévue par le projet de loi sous avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait en outre remarquer que la législation et la réglementation actuellement en vigueur dans le secteur communal ne permettent pas aux agents municipaux d’accéder à un groupe de traitement supérieur au sien par la voie dite de la *„carrière ouverte“* sans renoncer en même temps à travers cette procédure à la fonction proprement dite de l’agent municipal et aux attributions afférentes.

En effet, à l'heure actuelle, la fonction de l'agent municipal existe uniquement dans le groupe de traitement D2. Les fonctionnaires occupant cette fonction peuvent bien changer de groupe de traitement en application du règlement grand-ducal du 15 juin 2018 fixant les conditions et modalités d'accès du fonctionnaire communal à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé communal à un groupe d'indemnité supérieur au sien. En ce faisant, ils perdent toutefois la qualité d'agent municipal et les attributions liées à cette fonction. Il y a impérativement lieu de remédier à ce problème afin de tenir compte de la situation spécifique de la fonction de l'agent municipal.

Finalement, et toujours dans le contexte de la réforme projetée, la Chambre signale encore que l'article 1er du règlement grand-ducal du 27 février 2011 déterminant les emplois dans les administrations communales, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres personnes morales de droit public devra être complété par un nouveau point 6 libellé comme suit:

„6. les fonctions d'agent municipal“.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les amendements gouvernementaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 7 juin 2021.

Le Directeur,
G. TRAUFLER

Le Président,
R. WOLFF

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/12

N° 7126¹²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**relative aux sanctions administratives communales modifiant****1° le Code pénal ;****2° le Code de procédure pénale;****3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.**

* * *

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(15.6.2021)

Par dépêche du 15 avril 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de vingt amendements au projet de loi sous rubrique, élaborés par le ministre de l'Intérieur.

Le texte des amendements gouvernementaux était accompagné de remarques préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que des versions coordonnées du projet de loi sous rubrique et, par extraits, des lois à modifier, tenant compte desdits amendements.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 14 juin 2021.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS*Amendement 1*

Répondant à des critiques émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, les auteurs de l'amendement réunissent, dans un seul article, en l'occurrence l'article 3, les anciens articles 3 et 20.

La liste des actes, objet de sanctions administratives, est reprise, pour les points 1° à 11°, de la liste ayant figuré dans l'ancien article 20. Une série de comportements, ayant figuré dans la liste antérieure, ont été omis. Les points 12° à 17° sont nouveaux. Les auteurs expliquent avoir eu des échanges, sur ces points, avec le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et l'Association des agents municipaux. Le Conseil d'État relève qu'il appartient au législateur, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation politique, de fixer la liste des faits susceptibles de faire l'objet d'une sanction administrative. Il réitère ses interrogations, formulées dans ses avis antérieurs, sur la dualité du régime mis en place comportant deux types d'infractions aux règlements communaux, les premières susceptibles de faire l'objet d'amendes contraventionnelles, les autres relevant du nouveau régime des sanctions administratives.

Le Conseil d'État propose d'omettre le dernier alinéa de l'article 3 du projet de loi, tel qu'amendé, le dispositif prévu relevant de la formation des agents ou d'une circulaire interne et ne trouvant pas sa place dans une loi. Si un tel dispositif est introduit dans la loi, se pose d'ailleurs la question de la régularité formelle d'un constat qui ne reprend pas le libellé exact et la question de la qualification ultérieure des faits.

Amendement 2

Sans observation.

Amendement 3

L'article 4 du projet de loi, dans sa version antérieure aux amendements, est supprimé pour devenir l'article 6 nouveau figurant dans la section 2 nouvelle relative à la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018 précité, le Conseil d'État avait formulé une réserve de dispense du second vote constitutionnel sur la conformité avec le principe d'égalité devant la loi de l'octroi, à l'agent sanctionnateur, d'une prime mensuelle de 75 points. Les auteurs de l'amendement exposent que « malgré les réserves exprimées par le Conseil d'État, cette disposition est maintenue, mais en réduisant de presque la moitié la prime initialement prévue pour la porter au montant de 40 points. Le fonctionnaire sanctionnateur n'est pas un fonctionnaire comme les autres. Il se distingue par rapport à d'autres membres de l'administration gouvernementale par son statut et par sa fonction ».

Le Conseil d'État prend acte des explications fournies et de la réduction de la prime à 40 points. Il est en mesure de lever la réserve de dispense du second vote constitutionnel formulée dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018.

Amendement 4

L'amendement sous examen propose un nouveau libellé pour le futur article 4 du projet de loi (ancien article 5).

Le Conseil d'État marque son accord avec les précisions apportées au dispositif sous examen en réponse aux critiques émises dans l'avis complémentaire du 23 octobre 2018. Le nouveau libellé du paragraphe 2 permet au Conseil d'État de lever l'opposition formelle.

Dans un souci de respect du principe de parallélisme des formes, il conviendrait de citer dans la seule loi toutes les mentions à faire figurer dans le constat, sans prévoir que la liste des mentions puisse être étendue par voie de règlement grand-ducal.

Amendement 5

Sans observation.

Amendement 6

L'amendement 6 modifie et complète l'article 7 du projet de loi.

Le Conseil d'État marque son accord avec les modifications apportées aux paragraphes 2 et 3. Il en va de même pour le nouveau paragraphe 4.

Le nouveau paragraphe 5 reprend le dispositif de l'article 71 du Code de procédure pénale relatif à l'audition des témoins devant le juge d'instruction à l'audition de témoins par le fonctionnaire sanctionnateur. Le Conseil d'État relève que l'article 71 du Code de procédure pénale fait partie d'un dispositif plus détaillé comportant les articles 69 à 80 sur l'audition des témoins devant le juge d'instruction. Se posent encore la question du droit, pour la personne mise en cause, de convoquer un témoin à décharge, la question de la procédure de convocation du témoin par le fonctionnaire sanctionnateur, la question de l'enregistrement de la déclaration, ainsi que celles de l'âge du témoin, de la défaillance d'un témoin, du droit du témoin de se taire, du droit du témoin de se rétracter, etc.

Le régime des attestations testimoniales écrites semble être exclu.

Le fonctionnaire sanctionnateur va-t-il procéder à une dénonciation pour faux témoignage, au titre de l'article 23 du Code de procédure pénale s'il considère qu'il y a faux témoignage ? L'article 220 du Code pénal, tel qu'il a été modifié par la loi du 10 mai 1983 portant modification de l'article 220 du Code pénal, auquel renvoie le commentaire de l'amendement 6, ne vise pas, selon les travaux préparatoires, le faux témoignage devant une autorité administrative, mais uniquement le témoignage devant les juridictions administratives. Le Conseil d'État se pose la question de savoir si la consécration, au paragraphe 5 de l'article 7, de la formule que le témoin prête le serment de dire toute la vérité et rien que la vérité, peut être entendue comme signifiant une extension de l'article 220 du Code pénal au témoignage sous serment opéré devant le fonctionnaire sanctionnateur.

L'ensemble de ces considérations amène le Conseil d'État à s'interroger sur la pertinence d'une extension du régime du faux témoignage aux déclarations faites devant le fonctionnaire sanctionnateur. Si le législateur entend opérer une telle extension, il est indispensable d'apporter les précisions néces-

saïres à cet effet et de compléter le dispositif prévu par une reprise de l'ensemble des règles entourant la convocation des témoins citées ci-dessus.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour insécurité juridique.

Amendement 7

L'amendement sous rubrique modifie l'article 9 du projet de loi. Le Conseil d'État comprend le dispositif amendé en ce sens que le fonctionnaire sanctionnateur ne bénéficie pas d'une opportunité de sanctionner.

Il peut marquer son accord avec le paragraphe 1^{er} qui vise tous les cas de figure possibles.

Le Conseil d'État comprend le paragraphe 2 en ce sens que le fonctionnaire sanctionnateur peut, à l'instar d'un juge, apprécier la pertinence des moyens de défense ou contrôler si le constat est entaché d'irrégularités. Il s'interroge sur la portée du concept d'erreur dont le constat pourrait se trouver affecté. Il serait utile de préciser la nature de ces erreurs en ajoutant le qualificatif « matérielles ».

Le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article 107 de la Constitution, le conseil communal fait les règlements communaux, sous réserve de la tutelle de l'autorité de surveillance. Le respect de ces règlements communaux s'impose à tous les concernés. Le Conseil d'État ne saurait admettre que le fonctionnaire sanctionnateur puisse se prononcer sur la légalité de règlements communaux. Ce fonctionnaire ne constitue pas un juge investi de la mission prévue à l'article 95 de la Constitution. Il ne saurait pas non plus substituer son appréciation à celle de l'autorité de surveillance investie d'une tutelle sur les communes. La question de la conformité d'un règlement communal avec la loi relèvera de la compétence du juge administratif, saisi d'un recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour non-conformité avec l'article 95 de la Constitution.

Amendements 8 à 10

Sans observation.

Amendement 11

L'amendement 11 propose un nouveau libellé pour le nouvel article 12 du projet de loi relatif au paiement d'une amende dite « minorée », qui met fin à la procédure. Le nouveau dispositif est destiné à répondre aux critiques émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018. Le Conseil d'État, tout en marquant son accord avec l'instauration du régime d'avertissement taxé, continue à s'interroger sur l'articulation du dispositif, qui n'est pas cohérente dans la suite des étapes procédurales. Il garde des doutes sur les concepts utilisés, en particulier celui d'une amende qualifiée de minorée. Une amende, même minorée, ne peut être imposée que par décision sanctionnatrice qui justement n'intervient pas dans la procédure prévue. Aussi, le Conseil d'État propose-t-il le texte suivant qui reprend, dans la mesure du possible celui proposé par les auteurs de l'amendement, les modifications proposées par le Conseil d'État étant soulignées :

« (1) Le contrevenant à une infraction ou à plusieurs infractions concomitantes, ayant fait l'objet d'un constat au titre de l'article 4, peut s'acquitter à la recette communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction, dans un délai de quinze jours à partir du jour de la constatation de l'infraction, d'une taxe unique de 25 euros.

(2) À cette fin, l'agent adresse au contrevenant un avis. Cet avis indique que le contrevenant peut effectuer le paiement auprès de l'administration communale par les moyens de paiement prévus par règlement grand-ducal et qu'à défaut de paiement de la taxe, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

Cet avis tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai visé au paragraphe 1^{er}. L'agent établit une copie de l'avis de paiement et la dépose à la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(3) Le paiement de la taxe vaut reconnaissance de l'infraction et met fin à la procédure de sanction administrative.

Lorsque la taxe est réglée après le délai visé au paragraphe 1^{er}, elle est consignée à la caisse communale. Elle est remboursée si le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, ou imputée sur l'amende administrative et les frais administratifs.

(4) À défaut de paiement de la taxe après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, la commune est tenue de transmettre le constat au fonctionnaire sanctionnateur par courrier ou par voie électronique sécurisée dans les plus brefs délais. La commune conserve une copie du constat.

(5) Les modalités supplémentaires relatives au paiement de l'amende minorée et à la communication par voie électronique sécurisée, ainsi que le modèle-type du constat et de l'avis de paiement sont déterminés par règlement grand-ducal. ».

Amendement 12

Sans observation.

Amendement 13

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec le dispositif du nouvel article 13 et lève l'opposition formelle émise dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018 à l'égard de l'ancien article 17.

Amendement 14

Sans observation.

Amendement 15

Le nouvel article 14, objet de l'amendement sous examen, reprend le dispositif de l'article 11 de la loi en projet sur le recours en réformation.

Les auteurs de l'amendement ajoutent un nouveau paragraphe 5 conférant à la décision du fonctionnaire sanctionnateur la qualité de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Amendement 16

L'amendement 16 porte modification de l'article 209-1 du Code pénal pour englober les fausses déclarations devant le fonctionnaire sanctionnateur.

Amendement 17

Par l'amendement sous examen, une référence aux agents municipaux remplissant les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale est ajoutée à l'article 49, de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, et à l'article 6, de la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975 ; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec ces extensions.

Amendement 18

Point 1°

Le point 1° a pour objet de modifier le point 1° de l'article 23 du projet de loi initial (nouvel article 19), en prévoyant à l'article 29 de la loi communale précitée du 13 décembre 1988 que les règlements de police générale sont soumis à approbation ministérielle. Cette modification fait suite à une observation afférente du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018. Pour la distinction dans la catégorie des règlements communaux de police entre les règlements de police générale et les règlements de police spéciale, le Conseil d'État renvoie à son avis précité du 23 octobre 2018.

Point 2°

Le point 2° de l'amendement 18 a pour objet de modifier le point 3° de l'article 23 du projet de loi initial (nouvel article 19) en remplaçant l'article 99 de la loi communale précitée du 13 décembre 1988 par un nouveau dispositif. Il est à noter dans ce contexte que le projet de loi n° 7514¹, dont le Conseil d'État est également saisi pour avis, entreprend lui aussi de modifier l'article 99 de la loi communale dans un sens différent que celui envisagé par le projet de loi sous avis. Il importe dès lors de veiller à l'identité, sinon à la cohérence des deux lois en projet.

L'alinéa 1^{er} de l'article 99 nouveau reprend le dispositif actuel et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

L'alinéa 2 de l'article 99 nouveau reprend, dans la première phrase, le dispositif actuel. La deuxième et la troisième phrases constituent des dispositions nouvelles concernant les compétences des agents municipaux dans la constatation, d'une part, des infractions sanctionnées par des amendes administratives et, d'autre part de certaines contraventions et de certains délits sanctionnés pénalement, introduits par le projet de loi sous revue dans sa teneur initiale. Le Conseil d'État reviendra, dans le cadre des observations complémentaires du présent avis, sur le libellé de l'article 99 nouveau.

Le Conseil d'État profite des amendements sous examen pour soulever la question de la portée du renvoi à l'autorité du bourgmestre dans la première phrase. Les infractions au Code de la route étant de nature pénale, ce n'est pas le bourgmestre, mais le procureur d'État qui est l'autorité sous laquelle agissent les agents municipaux constatant les infractions. Dans cette logique, la troisième phrase, aux termes de laquelle les agents municipaux concourent à la constatation des contraventions et délits conformément à l'article 15-1*bis* en projet du Code de procédure pénale, omet, à juste titre, toute référence au bourgmestre. Dans ces conditions, le Conseil d'État se demande s'il ne faudrait pas profiter de l'occasion pour soumettre les agents municipaux à l'autorité exclusive des autorités judiciaires chaque fois que sont en cause des infractions pénales, peu importe s'il s'agit d'infractions au Code de la route ou d'autres infractions pénales, et supprimer à la première phrase la référence à l'autorité du bourgmestre.

Le Conseil d'État voudrait de même encore soulever une autre question en rapport avec la première phrase. Que faut-il en effet entendre par l'expression « en accord avec le chef du commissariat de police » ? Le Conseil d'État est conscient que cet « accord » figure depuis les origines à l'article 99 de la loi communale précitée du 13 décembre 1988. Néanmoins, ni l'objet sur lequel porte l'accord du chef du commissariat de police (sur chaque agent municipal individuellement ?) ni la procédure ni les critères selon lesquels l'accord est donné, refusé ou révoqué ne sont clairement établis par la loi. Face aux incertitudes inhérentes à l'expression en question, le Conseil d'État propose de profiter de l'occasion soit pour l'entourer des précisions de nature à répondre aux questions soulevées, soit pour en faire abstraction, d'autant plus que pour la constatation des infractions plus graves, l'accord n'est pas exigé.

En vertu du nouvel alinéa 3, le conseil communal de chaque commune peut créer un « service de proximité ». La création d'un tel service est soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur et doit se faire « sans préjudice », c'est-à-dire sans porter atteinte aux « attributions des agents de la Police grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours ».

Le Conseil d'État se pose des questions sur l'articulation des attributions des services de proximité communaux avec celles du corps de la Police grand-ducale résultant plus particulièrement de l'article 2, alinéa 2, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. D'après cette disposition, en effet, « [l]a Police est proche de la population, à laquelle elle fournit conseil et assistance. Elle agit par des actions préventives, proactives, dissuasives et répressives ». Pour le Conseil d'État, les missions des services de proximité communaux énumérées comme points 1°, 3°, 4° et 5° sont déjà couvertes par l'attribution légale précitée de la Police. Le Conseil d'État renvoie, à cet égard, à son avis de ce

¹ Projet de loi n° 7514 portant modification 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 6° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 7° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

jour sur la proposition de loi n° 7589², dans lequel il a également formulé des réserves par rapport à la mise sur pied de services de proximité au niveau des communes compte tenu des missions confiées à la Police par la loi précitée du 18 juillet 2018. Certes, il comprend le dispositif sous examen en ce sens que les auteurs n'entendent pas enlever des compétences à la Police grand-ducale ou permettre aux communes d'empiéter sur celles-ci. Il n'en reste pas moins que la création de tels services de proximité au niveau des communes conduira inéluctablement à des interférences avec les services de la Police grand-ducale et risque de provoquer des conflits d'attribution.

Le Conseil d'État ajoute que l'instauration d'un service de proximité, que ce soit au niveau de la Police grand-ducale ou au niveau des agents municipaux, requiert d'ailleurs la mise en place de structures spécifiques et la détermination d'attributions particulières.

Ce n'est que sous réserve des considérations qui précèdent que le Conseil d'État procède à l'examen de l'alinéa 3 de l'article 99 nouveau.

En ce qui concerne la formulation, le Conseil d'État note que le texte vise « des attributions des agents de la Police grand-ducale », pris individuellement. De quelles attributions s'agit-il ? Et, *quid*, dans cette logique, des missions déferées par la loi à la Police grand-ducale en tant que corps (voir par exemple l'article 3 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale). Dès lors, le Conseil d'État propose de faire abstraction des termes « des agents ».

Au service de proximité seront « affectés des agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs des missions » énumérées par le texte sous revue. Le texte peut être lu en ce sens que les agents municipaux doivent déjà au préalable être « chargés » de l'une ou de plusieurs des missions en question pour pouvoir être affectés au service de proximité. Le service de proximité en tant que tel n'aurait dès lors pas de mission légale propre, chaque agent exerçant au sein du service la ou les missions dont il est chargé individuellement. Se pose en plus la question de savoir si les agents municipaux chargés de l'une ou de l'autre des missions en question pourraient exercer celles-ci sans être formellement affectés à un service de proximité.

En ce qui concerne l'approbation ministérielle, il est à noter que les critères selon lesquels le ministre peut accorder ou refuser son approbation ne sont pas clairement spécifiés dans le texte. À côté du critère de non-interférence des compétences du service de proximité avec les attributions respectives de la Police grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, le ministre peut encore faire usage d'autres critères. Il se voit ainsi attribuer un pouvoir très large qui n'est pas autrement circonscrit. Afin d'éviter des difficultés d'interprétation qui pourraient surgir à l'avenir, le Conseil d'État propose d'encadrer la création d'un service communal de proximité encore par d'autres critères comme la taille de la commune en nombre d'habitants ou d'étendue du territoire ainsi que le nombre minimum d'agents municipaux qu'un tel service doit comprendre.

Les différentes missions prévues par l'alinéa 3 appellent les observations ci-après.

Mission *sub* 1°: Il s'agit d'une mission aux contours indéterminés. Que signifie concrètement « sensibiliser » quelqu'un à la sécurité, à la prévention ou encore « aux législations et réglementations en vigueur » ? Il n'y a pas lieu d'investir les agents municipaux de la mission ou du droit de procéder à un rappel de respecter la loi, étant donné que la mission de veiller au maintien de la sécurité publique revient exclusivement à la Police grand-ducale.

2 Proposition de loi portant modification de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et portant modification :

- 1° du Code de procédure pénale ;
 - 2° de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État ;
 - 3° de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ;
 - 4° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
 - 5° de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
- et portant abrogation :
- 1° de la loi du 29 mai 1992 relative au Service de Police Judiciaire et modifiant
 1. la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ;
 2. le code d'instruction criminelle ;
 3. la loi du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force publique ;
 - 2° de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police

Mission *sub* 2° : Que faut-il entendre concrètement par « problèmes de sécurité, d'environnement et de voirie » ? Quel degré de gravité les problèmes doivent-ils revêtir ? Par quel moyen se fera l'information ? Existe-t-il une différence entre information et signalement ? Il n'appartient pas à l'agent municipal de communiquer directement avec les instances étatiques au sujet de problèmes survenus sur le territoire communal, sauf pour ce qui est du constat d'infractions qu'il signalera à la Police grand-ducale.

Mission *sub* 3° : Le Conseil d'État comprend l'intention des auteurs des amendements, mais relève des problèmes de formulation. Pourquoi distinguer entre les enfants et les écoliers, sauf à opérer des distinctions d'ordre territorial en fonction de la proximité de l'accès à des établissements scolaires ? Comment définir une personne âgée ? D'autres piétons peuvent avoir besoin d'assistance, alors qu'ils ne sont ni handicapés ni en âge avancé. Le Conseil d'État préconise une formulation plus neutre mettant l'accent sur l'assistance aux piétons qui traversent la chaussée, terminologie plus proche du Code de la route.

Mission *sub* 4° : Que faut-il entendre par « surveillance des personnes » ? Il s'agit d'un concept dont les contours sont trop imprécis et qui touche au plus près les libertés individuelles. S'il s'agit de contrôler l'accès à certaines manifestations ou à certains lieux, il faudrait le préciser. Que faut-il entendre par « propriétés de la commune » ? S'agit-il des seules propriétés immobilières ou également des biens mobiliers ? À quels critères un événement doit-il répondre pour être considéré comme étant organisé par la commune ? Il est à noter dans le contexte de la mission sous revue que la Police grand-ducale est chargée par l'article 3 de la loi précitée du 18 juillet 2018 d'assurer « une surveillance générale dans les lieux qui lui sont légalement accessibles » en vue d'assurer notamment « la protection des personnes et des biens ».

Mission *sub* 5° : De quel genre d'assistance s'agit-il ? Le dispositif prévu soulève des problèmes d'interférence avec les compétences du Corps grand-ducal d'incendie et de secours.

L'alinéa 4 de l'article 99 nouveau précise que les agents municipaux ne peuvent exercer les missions visées à l'alinéa 3, points 1° à 3°, que sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public. Cet alinéa pourrait être regroupé utilement avec l'alinéa 6.

En ce qui concerne l'alinéa 5 de l'article 99 nouveau, le Conseil d'État note que l'expression « tous les lieux où sont organisés des événements par la commune » englobe également les lieux qui ne sont pas accessibles au public.

Comme déjà relevé à l'endroit de l'alinéa 4, les alinéas 4 et 6 pourraient utilement être regroupés.

Les alinéas 7 et 8 de l'article 99 nouveau n'appellent pas d'observation.

L'alinéa 9 de l'article 99 nouveau reprend une disposition existante.

Le Conseil d'État s'interroge sur la portée de l'alinéa 10 de l'article 99 nouveau. Il comprend la dernière phrase en ce sens que le recours à la force est exclu. L'affirmation que les agents ne peuvent poser que les actes découlant de l'exercice de leurs droits, au titre de la loi communale précitée du 13 décembre 1988, énonce une évidence. Que signifie toutefois le renvoi à l'exercice des droits dont jouit tout citoyen ? Les auteurs des amendements entendent-ils faire référence à l'article 43 du Code de procédure pénale autorisant toute personne d'appréhender l'auteur d'un flagrant crime ou délit et de le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche ? Quelle est la portée du concept de « citoyen » utilisé dans le dispositif sous examen par opposition à celui de « personne » figurant à l'article 43 ? À noter que l'article 14-2 du Code de procédure pénale³ consacre expressément ce droit pour les gardes-champêtres et gardes-forestiers. Pourquoi ne pas ajouter les agents municipaux visés dans le nouvel article 15-1*bis* ?

Les alinéas 11 et 12 de l'article 99 nouveau n'appellent pas d'observation.

Point 3°

Sans observation.

3 Article 14-2 du Code de procédure pénale :

(1) Ils conduisent devant un officier de police judiciaire tout individu qu'ils surprennent, dans les limites de leur compétence territoriale, en flagrant crime ou délit.

(2) Ils peuvent se faire donner main-forte par les agents de la police grand-ducale.

Amendement 19

L'amendement sous examen introduit dans le projet de loi deux articles nouveaux 20 et 21.

Le nouvel article 20 ajoute à l'article 23 de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens un nouveau paragraphe 5, qui investit les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale de missions de police judiciaire au titre de cette loi.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec ce complément.

Le nouvel article 21 complète l'article 5, paragraphe 2, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale par un dernier alinéa qui permet à la Police grand-ducale de procéder à des contrôles d'identité dans le cadre de la constatation d'infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives au titre de la loi en projet.

Le Conseil d'État peut également marquer son accord avec le dispositif sous examen.

Amendement 20

Sans observation.

*

OBSERVATIONS COMPLEMENTAIRES A L'EXAMEN DES AMENDEMENTS

En ce qui concerne la présentation des amendements sous revue, le Conseil d'État regrette que ceux-ci ne soient pas, comme à l'accoutumée, présentés en suivant l'ordre des articles du dispositif.

Une mise en parallèle de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale et des dispositions de l'article 99 nouveau de la loi communale précitée du 13 décembre 1988 amènent le Conseil d'État à faire les considérations suivantes.

Le Conseil d'État note que, dans la version des textes coordonnés ajoutée aux amendements, l'article 15-1*bis* contient un paragraphe 1^{er}, alinéa 2, qui dispose ce qui suit :

« Dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, ces agents municipaux peuvent constater le refus du contrevenant de justifier son identité conformément à l'article 5 de la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux ».

Ce dispositif n'a pas fait l'objet d'un amendement formel et si le projet de loi était voté dans la teneur retenue dans la version coordonnée visée ci-dessus, le Conseil d'État ne pourrait pas accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Sur le fond, le Conseil d'État ne conçoit pas la pertinence de ce dispositif. Au titre de l'article 5 de la loi en projet, les agents municipaux peuvent contrôler l'identité des contrevenants. L'article 15-1*bis* leur confère certaines compétences de police judiciaire, en particulier la recherche et le constat de certaines infractions et l'établissement de procès-verbaux. Ces attributions impliquent une vérification de l'identité des personnes concernées. Pour les autres fonctionnaires investis de compétences d'officier de police judiciaire, une consécration expresse du droit de contrôler l'identité n'est pas non plus prévue. La consécration d'une compétence expresse des agents municipaux de procéder à de tels contrôles, dans le cadre de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale, risque de soulever des problèmes de cohérence avec d'autres dispositifs légaux où des fonctionnaires également investis de pouvoirs de police judiciaire ne se voient pas attribuer expressément des compétences de la même nature.

Le Conseil d'État a encore relevé une discordance entre les textes de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale et le libellé du futur alinéa 2 de l'article 99 de la loi communale.

Alors que l'article 15-1*bis* prévoit au paragraphe 1^{er} que « [l]es agents municipaux [...] 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 », l'article 99 dispose, à l'alinéa 1^{er}, troisième phrase, qu'« [i]ls concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale. »

Que signifie la formule « ils concourent », sachant que le Code de procédure pénale les investit de compétences qu'ils exercent de manière autonome ? Pourquoi omettre la référence à la mission de rechercher ces infractions ?

Le Conseil d'État considère encore que le Code de procédure pénale se suffit à lui-même et qu'il n'y a pas lieu de le reprendre, de surcroît de manière incorrecte, dans la loi communale. Il suggère dès lors d'omettre la troisième phrase de l'alinéa 1^{er} de l'article 99.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Amendement 1

À l'article 3, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il convient de remplacer le terme « ci dessus » par ceux de « visés à l'alinéa 1^{er} ».

Amendement 3

À l'article 6, paragraphe 1^{er}, première phrase, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'employer la terminologie correcte en la matière, en écrivant « fonctionnaires de l'État ».

À l'article 6, paragraphe 1^{er}, troisième phrase, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer le terme « ne ».

Amendement 4

À l'article 4, paragraphe 3, point 3^o, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'ajouter une virgule après les termes « paragraphe 1^{er} ».

Amendement 7

À l'article 9, paragraphe 1^{er}, point 3^o, dans sa teneur amendée, il convient d'écrire « après que le contrevenant ou son représentant a présenté sa défense », étant donné que les termes « après que » sont suivis de l'indicatif et non pas du subjonctif.

Au paragraphe 2, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer la virgule à la suite des termes « ou d'erreurs ».

Amendement 15

À l'article 14, paragraphes 3 et 4, dans sa teneur amendée, il convient d'écrire « tribunal administratif ».

Amendement 16

Il convient d'ajouter une virgule après les termes « Code pénal ».

Amendement 17

À l'article 17, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer la virgule à la suite du nombre « 49 ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 18.

À l'article 18, il y a lieu d'insérer une espace entre les termes « novembre » et « 1975 ».

Amendement 18

À l'article 19, point 1^o, dans sa teneur amendée, il convient de viser « l'article 29, alinéa 6, » et de remplacer les termes « par l'alinéa suivant » par ceux de « comme suit ».

Au point 3^o, à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, qu'il s'agit de remplacer, alinéas 10 et 11, il convient d'ajouter une virgule avant les termes « les agents municipaux ».

Amendement 19

À l'article 20, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer la virgule à la suite du nombre « 23 ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 21.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 15 juin 2021.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/13, 7124/14

N° 7126¹³**N° 7124¹⁴****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**relative aux sanctions administratives communales modifiant**

- 1° le Code pénal ;**
- 2° le Code de procédure pénale;**
- 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.**

PROJET DE LOI**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 ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales**

* * *

**DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU SYVICOL
DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

(22.7.2021)

I. REMARQUES GENERALES

Le SYVICOL se réjouit d'avancées concrètes quatre ans après le dépôt du projet de loi et trois ans après les derniers amendements gouvernementaux, qui avaient déjà apporté des modifications substantielles au projet de loi initial.

Madame la Ministre de l'Intérieur a sollicité l'avis du SYVICOL quant à ces nouveaux amendements gouvernementaux par courrier du 19 avril 2021. Comme le projet de loi n°7124 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 la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales est lié, le SYVICOL procède également à l'analyse des amendements gouvernementaux y relatifs dans le cadre du présent avis.

Les représentants du SYVICOL ont été invités par le ministère à deux réunions, une première au cours de laquelle a été discutée la liste des faits pouvant être sanctionnés par une amende administrative, et une seconde au cours de laquelle a été présentée la réforme des compétences des agents municipaux et du service de proximité. Le SYVICOL tient à remercier le ministère de l'avoir consulté et il note d'ailleurs avec satisfaction que quelques-unes de ses remarques ont été prises en considération.

Le SYVICOL apporte son soutien plein et entier aux sanctions administratives communales dans la mesure où il vise à introduire un système simple et efficace de lutte contre les petites incivilités, compte-

tenu du fait que les communes sont, en pratique, privées de la possibilité de faire respecter leur règlement de police générale.

Ce constat diffère peu de celui fait en 1987 par les membres de la Commission des affaires communales et de l'aménagement du territoire, lors de l'examen du projet de loi n°2675 portant révision de la loi du 24 février 1843 sur l'organisation communale, devenu la loi du 13 décembre 1988 : « *un des plus grands problèmes pour les communes est celui de faire respecter leurs règlements. Ne disposant généralement pas d'agents propres aptes à constater les infractions, elles doivent être heureuses si les agents de la police ou de la gendarmerie trouvent le temps d'intervenir en cas de contravention. Mais alors, il faut encore amener le Parquet à poursuivre avant que l'infraction soit prescrite et à convaincre le tribunal* ». Or, si un corps d'agents propres à la commune aptes à constater les infractions aux règlements de police communaux existe, les communes sont encore aujourd'hui dépendantes de l'intervention des membres de la Police grand-ducale, faute de l'adoption du cadre réglementaire nécessaire¹. Le projet de loi vient donc finalement remédier à une lacune qui n'a pas pu être comblée efficacement par les membres de la Police grand-ducale. Il constitue un pas dans la bonne direction en ouvrant la possibilité sous certaines conditions aux agents municipaux auxquels sont attribués certains pouvoirs de police judiciaire, de constater les contraventions auxdits règlements, même si l'impact de cette ouverture reste à vérifier dans la pratique.

Le SYVICOL souhaite ardemment que les modifications introduites par le projet de loi, au sujet duquel il maintient toutefois certaines réserves, porteront leurs fruits contre les faits de petite délinquance qui empoisonnent le quotidien des citoyens. Le dispositif devra être mis à l'épreuve, et adapté le cas échéant en fonction des résultats produits.

Il est par ailleurs tout à fait conscient qu'une bonne répression va de pair avec une meilleure prévention de ces comportements, dans laquelle l'agent municipal a sans conteste un rôle important à jouer. C'est pourquoi il accueille favorablement les précisions apportées aux missions pouvant être confiées par les communes aux agents municipaux, tout en soulignant la nécessité de maintenir un cadre législatif flexible pour adapter ces tâches aux besoins de l'administration.

Les agents municipaux contribueront ainsi à décharger la Police de certaines missions, comme c'est déjà le cas en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. Le système d'avertissements taxés mis en place par le Code de la route pour constater et sanctionner les contraventions au Code fait d'ailleurs figure de modèle pour sa rapidité, sa simplicité et son efficacité. Les constatations effectuées par les agents municipaux sont ainsi gérées par le service national des avertissements taxés qui dépend de la Police grand-ducale, les communes étant ensuite dédommagées sur base forfaitaire. L'Etat bénéficie du fruit du travail des agents municipaux dans la mesure où ils ne se limitent pas à constater les seules infractions à la réglementation communale relative au stationnement et au parcage.

Précisément, l'instauration d'une liste unique de faits sanctionnés par une amende administrative présente l'avantage de pouvoir être traités uniformément au niveau national, comme les infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. Or, la procédure proposée par le projet de loi est lourde et complexe et nécessite de nombreux va-et-vient entre les membres de la Police grand-ducale, l'administration communale et le fonctionnaire sanctionnateur. C'est la raison pour laquelle le SYVICOL est d'avis qu'un traitement centralisé des amendes administratives par un service existant de l'Etat et des agents rompus à la gestion des amendes contribuerait à un effort de simplification administrative en faveur des communes et constituerait une juste contrepartie de leur contribution via les agents municipaux à l'allègement des tâches de la Police grand-ducale et à l'amélioration du sentiment de sécurité dans l'espace public.

Le SYVICOL demande dès lors que l'Etat collecte les amendes administratives et qu'il dédommage les communes à hauteur de 80% du total annuel perçu sur leur territoire respectif au titre d'amendes administratives.

La procédure des sanctions administrations communales pourrait également être simplifiée par la mise en place d'une plateforme électronique sécurisée pour tous les échanges d'informations entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur afin d'assurer un suivi efficace des constats ainsi que des amendes.

¹ Article 99, alinéa 5 : Un règlement grand-ducal fixera les conditions dans lesquelles les agents municipaux pourront constater des contraventions aux règlements communaux.

Le présent avis a été élaboré avec le soutien de la commission consultative 1 (volet administratif) du SYVICOL assistée d'agents municipaux, de gardes champêtres et de fonctionnaires communaux de plusieurs services de la Ville de Luxembourg. Le SYVICOL les remercie chaleureusement pour leur expertise et leur contribution précieuse à la rédaction de cet avis.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS COMPLEMENTAIRE

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL apporte son soutien au système des sanctions administratives communales dans la mesure où elles visent à introduire un **système simple et efficace de lutte contre les petites incivilités**. Son deuxième avis complémentaire complète ses avis précédents par une série d'observations en vue de faciliter la gestion des amendes administratives et de prévenir d'éventuelles difficultés de mise en application.
- L'instauration d'une liste unique de faits sanctionnés par une amende administrative présente l'avantage de pouvoir être traités uniformément au niveau national, comme c'est le cas des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. Le SYVICOL est d'avis qu'un **traitement centralisé des amendes administratives au niveau étatique** par un service existant et des agents rompus à la gestion des amendes contribuerait à un effort de simplification administrative en faveur des communes et constituerait une juste contrepartie de leur contribution via les agents municipaux à l'allègement des tâches de la Police grand-ducale et à l'amélioration du sentiment de sécurité dans l'espace public. Il demande dès lors que **l'Etat collecte les amendes administratives et qu'il dédommage les communes à hauteur de 80% du total annuel du montant perçu sur leur territoire respectif**.
- La procédure pourrait également être digitalisée par la mise en place d'une **plateforme électronique sécurisée** pour tous les échanges d'informations entre la commune et le fonctionnaire sanctionneur afin d'assurer un suivi efficace des constats ainsi que des amendes.
- L'amende administrative ne doit **pas exclure d'autres sanctions administratives ou mesures relevant de la police administrative** qui pourraient être prises par les autorités en complément à l'amende. Le SYVICOL propose de préciser les articles 1^{er} et 3 du projet de loi en ce sens.
- La **liste des faits pouvant être sanctionnés d'une amende administrative** appelle les remarques suivantes :
 - ✓ Le SYVICOL propose de remplacer 'le conseil communal' et 'le bourgmestre' par '**les autorités communales compétentes**' afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'autorité compétente chargée de délivrer une autorisation ;
 - ✓ Il demande que les principaux termes utilisés par le projet de loi – par exemple, voie publique et lieux accessibles au public, détenteur – fassent l'objet d'une **définition légale** ;
 - ✓ Le SYVICOL souhaite l'introduction d'un **dispositif spécifique pour faire cesser le trouble à l'ordre public** « lorsque toute autre mesure destinée à faire cesser le trouble s'avère inefficace » (points 1, 2, 12 et 17) ;
 - ✓ Il propose d'élargir la liste aux **actes de vandalisme sur du mobilier urbain** pour lesquelles la recherche de l'auteur des faits, s'il ne peut pas être identifié immédiatement, aurait peu de chance d'aboutir (point 9) ;
 - ✓ En revanche, il demande le retrait de comportements qui ne pourront pas être sanctionnés si leur auteur n'est pas **pris sur le fait** (point 15) et de **faits dont la gravité** justifie qu'une éventuelle atteinte soit poursuivie sur le plan pénal afin de pouvoir mettre en œuvre des moyens d'investigation pour identifier leur auteur (points 6, 7 et 8) ;
 - ✓ D'autres infractions de faible gravité actuellement réprimées pénalement dans certaines communes, comme **le fait d'apposer des affiches sur toute installation publique non prévue à cet effet** ou encore **le fait d'attirer ou de nourrir des animaux quand cette pratique est une cause d'insalubrité ou de gêne pour le voisinage**, pourraient être incluses dans cette liste.
- Le SYVICOL demande que la loi fasse l'objet d'une évaluation à échéance régulière quant à la pertinence et à l'efficacité des sanctions administratives communales afin de faire évoluer le cadre légal en tirant les leçons de sa mise en œuvre.

- Le littering est un phénomène de petite délinquance qui constitue un véritable fléau pour les communes et dont l'ampleur est telle qu'il justifie une action coordonnée et efficace à tous les niveaux de l'Etat. Les délits environnementaux sont sanctionnés par des avertissements taxés qui constituent aux yeux du SYVICOL une méthode adéquate et effective de règlement des infractions les moins graves ne justifiant pas la mise en œuvre d'un ensemble de procédures judiciaires pour pouvoir les sanctionner. Le cadre légal existe donc déjà, mais il nécessiterait une optimisation des moyens humains dédiés aux contrôles et à la répression, alors que trop peu d'infractions sont constatées. **Les agents municipaux pourraient, par leur grande présence sur le terrain, utilement constater certains des faits punis par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets et la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles par un avertissement taxé**, en sus des agents des autres administrations. Un fait serait ainsi puni de la même manière quel que soit l'agent qui le constate, grâce à un modèle générique et à des formules spéciales uniformisées. Le SYVICOL arrive à la conclusion que le seul moyen serait de doter les agents municipaux des compétences nécessaires à la constatation des délits environnementaux et il invite partant formellement les ministères concernés à explorer cette possibilité.
- La **procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur** prévue par les articles 7 à 10 du projet de loi soulève toujours quelques interrogations :
 - ✓ Comment et dans quel délai le contrevenant peut-il réclamer le droit de présenter sa défense oralement ?
 - ✓ Le contrevenant doit-il justifier de son impossibilité de présenter sa défense par écrit et si oui, quels sont les cas d'impossibilité qui pourront être invoqués ?
 - ✓ Quelles sont les conséquences du non-respect par le contrevenant du délai de 15 jours pour présenter sa défense par écrit ?
 - ✓ Quelles sont les conséquences de l'absence de comparution devant le fonctionnaire sanctionnateur ?
 - ✓ Concernant les témoins, des attestations testimoniales seront-elles admises ?
 - ✓ Selon quelle procédure les témoins seront-ils convoqués et comparaitront-ils ?
 Il formule plusieurs propositions pour compléter le texte afin d'augmenter la sécurité juridique.
- Si le SYVICOL est d'accord avec le nouvel article 12 concernant l'**amende minorée**, celui-ci devra être adapté conformément à sa **demande que la gestion des sanctions administratives revienne à l'Etat**. La même remarque vaut pour l'article 11. A titre subsidiaire, il insiste pour que ce soient les communes qui décident des modes de paiement qu'elles acceptent, un **paiement par virement bancaire sur le compte indiqué par l'avis de paiement** étant de nature à permettre de faciliter les démarches des contrevenants.
- L'article 15-*bis* du Code de procédure pénale donne compétence aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière notamment de rechercher et constater par procès-verbaux les contraventions aux règlements de police générale. Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière sont intégrés à la catégorie des fonctionnaires et **agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire**, dont fait également partie le garde champêtre. Si cette disposition avait été saluée par le SYVICOL, il avait cependant demandé que **la loi précise l'exercice de ces pouvoirs et en fixe les conditions et les limites**. En l'état actuel du texte, l'agent municipal pourra uniquement **constater les contraventions au règlement de police générale et en dresser procès-verbal, aucun autre acte ne pourra être posé par les agents** (par exemple, rassembler des preuves, recevoir les déclarations de témoins, procéder à une vérification d'identité, etc). Dans ces conditions, l'attribution de certaines fonctions de police judiciaire aux agents municipaux **ressemble davantage à une coquille vide qu'à une vraie révolution**. Les autorités judiciaires risquent d'être submergées par des procès-verbaux dressés contre des auteurs inconnus, et ce sont elles qui devront le cas échéant mener une enquête d'identification judiciaire ou classer sans suite des infractions considérées comme mineures. Le SYVICOL réitère partant sa revendication d'attribuer aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière des pouvoirs spécifiques de police judiciaire expressément définis.
- Les agents municipaux ayant réussi à l'examen de promotion de leur carrière pourront également constater le **refus du contrevenant de justifier son identité** conformément à l'article 5 du projet de loi. Concrètement, en présence d'un fait donnant lieu à une sanction administrative, l'agent municipal devra dresser un constat (sanction administrative), pour lequel il devra contrôler l'identité

du contrevenant. Si ce dernier refuse d'exhiber une carte d'identité, l'agent municipal, sous réserve qu'il remplisse les conditions, pourra dresser un procès-verbal contre le contrevenant (sanction pénale), mais comme par hypothèse le contrevenant refuse de présenter une carte d'identité, ce refus est rédhibitoire. **Le seul moyen d'obtenir l'identité du contrevenant consistera encore et toujours à faire intervenir les forces de police**, qui elles seules disposent des pouvoirs pour contrôler l'identité du contrevenant et retenir la personne pendant le temps nécessaire à l'établissement de son identité.

- Le SYVICOL est d'avis qu'une bonne répression va de pair avec une **meilleure prévention des comportements inciviques**, dans laquelle l'agent municipal a sans conteste un rôle important à jouer. C'est pourquoi **il accueille favorablement les précisions apportées aux missions pouvant être confiées par les communes aux agents municipaux**, qui correspond à une adaptation de la loi à la pratique, tout en soulignant la nécessité de maintenir un **cadre législatif flexible pour adapter ces tâches selon les besoins de l'administration**. Or, la création d'un nouveau service de proximité par une commune s'accompagne de plusieurs contraintes. Outre le fait que le service doit comprendre plusieurs agents municipaux, sa création serait soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur, ce qui va à l'encontre de l'allègement de la surveillance administrative sur les communes. Plutôt que de créer un nouveau service de proximité, **les missions en rapport avec les aptitudes des agents pourraient être illustrés par une énumération non exhaustive des différentes missions visées par le projet de loi**, ce qui serait plus en adéquation avec la polyvalence de l'agent municipal.
- Le **contenu des missions** dont pourront être chargés les agents d'après le projet de loi est approuvé par le SYVICOL sous réserve des commentaires suivants :
 - ✓ Le point 3 « assistance à la traversée de la route d'enfants, d'écoliers et de personnes handicapées ou âgées » devrait être reformulé de manière plus générale et neutre, tout en précisant que la traversée se fait sur des passages protégés ;
 - ✓ Au point 4, il est proposé d'élargir la surveillance aux événements coorganisés ainsi qu'à ceux autorisés par la commune. Cette surveillance ne peut être exercée que « dans les lieux où se déroulent ces événements ».
- Le SYVICOL demande la suppression de l'alinéa 10 qui est discriminatoire dans la mesure où les agents jouissent des mêmes droits que toute autre personne placée dans les mêmes circonstances, par exemple faire usage de la force en cas de légitime défense de soi-même ou d'autrui.
- Il a été fait droit à la demande du SYVICOL de permettre à **une ou à plusieurs communes** d'engager ensemble des agents municipaux, élargissant ainsi les possibilités de coopération entre communes. Il conviendra cependant de faire attention à la modification prévue par l'article 26 du projet de loi n°7514 qui rétablit la condition que les communes soient limitrophes.
- Le SYVICOL salue l'ouverture effectuée par l'amendement 19 qui ouvre la possibilité aux **agents municipaux de constater par des procès-verbaux les infractions aux dispositions des articles 2 et 11 de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens**. Il est cependant d'avis que les agents pourraient également vérifier que le détenteur d'un chien est en possession d'un récépissé valable conformément à l'article 3, paragraphe 2, et en cas de non-présentation d'un récépissé valable, dresser un procès-verbal.

*

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLES

Articles 1^{er} et 2

Les articles 1^{er} et 2 font désormais partie du chapitre 1^{er} intitulé « les infractions et les sanctions ». Ces deux articles donnent compétence au conseil communal pour sanctionner administrativement les faits énumérés au nouvel article 3 du projet de loi par une amende de 25 à 250 euros. Sur la forme, le SYVICOL se demande, après une relecture approfondie, s'il ne serait pas opportun de fusionner ces deux articles afin d'assurer plus de clarté au texte.

De même, il s'interroge sur l'emploi de la forme plurielle en ce qui concerne « des amendes administratives » au paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er}. S'il importe de préserver la compétence du conseil communal pour prendre d'autres décisions de police administrative telles que la suspension ou le retrait

d'une autorisation ou d'une permission délivrée par la commune, ou la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif, ces décisions constituent par nature des sanctions administratives et ne peuvent donc pas être qualifiées d'« amendes administratives ». L'amende administrative créée par le projet de loi n'est qu'une forme de sanction administrative, et la seule amende qui pourra être ordonnée par la commune. Afin de souligner cette distinction dans le texte, le SYVICOL propose de mettre la formule « des amendes administratives » au singulier et d'ajouter en bout de phrase la précision « sans préjudice d'autres sanctions administratives ».

Enfin, en ce qui concerne la réserve apportée à l'article 1^{er} d'un régime de sanctions pénales ou administratives déjà existant au niveau national, elle est superfétatoire pour autant que la nouvelle liste des faits énumérés à l'article 3 n'entre pas en conflit avec des contraventions pénales prévues par des textes légaux.

Dès lors, le SYVICOL suggère de regrouper les articles 1^{er} et 2 comme suit :

« Article 1^{er}

(1) *Le conseil communal peut, dans ses règlements de police générale, ériger en infractions les faits prévus à l'article 3 et les sanctionner par une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros, sans préjudice d'autres sanctions administratives.*

(2) *Les sanctions administratives ne sont pas applicables aux mineurs. »*

Sur le fond, le SYVICOL rappelle qu'il soutient le fait que le projet de loi laisse le choix aux communes d'adopter les sanctions administratives qu'elles jugent nécessaires pour le maintien de l'ordre sur leur territoire en sanctionnant un ou plusieurs des comportements déterminés prévus à l'article 3 par une amende administrative. En revanche, il maintient ses critiques concernant l'exclusivité du système des sanctions administratives, qui interdit aux communes de punir les faits visés par l'article 3 autrement que par une sanction administrative. C'est donc à la lumière de ces considérations qu'il analyse l'article 3 du projet de loi tel qu'amendé.

Article 3 – amendement 1

Cet article constitue le cœur du dispositif des sanctions administratives communales puisqu'il établit la liste des faits qui pourront être passibles d'une amende administrative, et d'une amende administrative seulement : « *seules des sanctions administratives peuvent être prévues par le conseil communal pour les faits suivants (...)* ».

Le SYVICOL maintient ses regrets par rapport à la voie choisie par les auteurs du projet de loi qui a pour conséquence d'imposer le régime des sanctions administratives communales. Il reste d'avis que les communes devraient pouvoir déterminer librement quels sont les comportements qui doivent être sanctionnés sur leur territoire, et s'ils doivent l'être administrativement ou pénalement. Ainsi, si pour une raison ou une autre une commune ne souhaite pas sanctionner ces faits administrativement, elle devrait néanmoins pouvoir continuer à le faire pénalement selon sa situation particulière. Les sanctions administratives communales n'offrent pas la même flexibilité dont disposent actuellement les communes dans la définition des faits pénalement répréhensibles sur leur territoire, par exemple pour définir des lieux plus sensibles (crèches, écoles, lieux de culte, cimetières, institutions pour personnes âgées, etc) ou veiller à un équilibre en permettant certains usages de manière limitée ou échelonnée.

Comme il n'est pas dans l'intention des auteurs d'exclure toute autre sanction relevant de la police administrative du bourgmestre et/ou de la Police, comme la saisie administrative ou la mise en détention administrative, le SYVICOL propose de remplacer la phrase introductive comme suit : « *Des sanctions administratives peuvent être prévues par le conseil communal pour les seuls faits suivants (...)* ».

Dans son avis du 27 septembre 2017, le SYVICOL avait appelé les auteurs à ne faire figurer sur cette liste que les infractions qui sont en train de se commettre et dont l'auteur peut être identifié sans aucune autre forme d'investigation. Il constate ainsi avec satisfaction que les infractions par omission ont été retirées du nouvel article 3 du projet de loi. En revanche, ses observations par rapport aux infractions pour lesquelles le paiement d'une amende administrative n'est pas susceptible de faire cesser le trouble à l'ordre public et à celles dont la gravité justifie qu'une éventuelle atteinte soit punie d'une peine de police n'ont pas été suivies.

Une première série de remarques porte de manière générale sur l'ensemble de la liste.

Ainsi, le SYVICOL observe que des formulations différentes sont utilisées de manière non-systématique : « sans y être autorisé par le bourgmestre », « sans autorisation du bourgmestre », « en

dehors des heures d'ouverture définies par le conseil communal », « en dehors des horaires fixés par le conseil communal », « pendant les horaires à déterminer par le conseil communal », « sauf autorisation du bourgmestre », etc. D'autre part, au point 13, il convient de relever que c'est le bourgmestre qui est compétent pour autoriser l'occupation de la voie publique pour l'installation d'une terrasse, tandis qu'au point 14, les heures d'ouverture des aires de jeux sont définies par le collège des bourgmestre et échevins. Afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'autorité compétente chargée de délivrer une autorisation, le SYVICOL propose de remplacer « le conseil communal » et « le bourgmestre » par « les autorités communales compétentes ».

De même, les termes « voie publique », « rues, voies et places publiques », « sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public » sont utilisés indifféremment. Est-ce que la « voie publique » s'entend comme la définition du Code de la route² ? Dans ce cas, il est inutile de mentionner les rues et les places, ces dernières faisant partie de la « voie publique ».

De même, le SYVICOL s'interroge par rapport à la définition des « lieux accessibles au public ». Si les termes « lieu public »³ et « lieu ouvert au public »⁴ sont connus, le « lieu accessible au public » n'a fait pour l'instant, à la connaissance du SYVICOL, l'objet d'aucune définition légale bien qu'il soit employé par la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, notamment son article 9⁵. Or, c'est précisément ce qui pose des problèmes en pratique : s'il est évident que le domicile, ses annexes et ses dépendances ne sont pas des lieux accessibles au public, qu'en est-il du pas-de-porte, d'un sas d'entrée, ou d'un couloir d'entrée d'immeuble ? Une définition des principaux termes utilisés par le projet de loi serait la bienvenue.

Il s'y ajoute que le lieu de commission des faits est défini de manière aléatoire sans que l'on puisse retracer la logique des auteurs. Le SYVICOL se demande si de toute façon l'ensemble des faits visés à l'article 3 ne doivent pas être commis sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public pour pouvoir être constatés. Dans ces conditions, une disposition générale couvrant l'ensemble des hypothèses prévues à l'article 3 serait suffisante.

Une deuxième série d'observations concerne les faits eux-mêmes. Si le SYVICOL soutient en principe l'introduction de sanctions administratives, il souhaite cependant attirer l'attention sur des difficultés d'ordre pratique qui sont susceptibles de se poser une fois la présente loi en vigueur.

1° 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 ;

Dans son avis précité, le SYVICOL avait demandé à supprimer ce point de la liste étant donné l'impossibilité matérielle de faire cesser le trouble à l'ordre public. En effet, le paiement de l'amende met fin à la procédure de sanction administrative, et aucune poursuite n'est plus possible contre le contrevenant.

Pour autant, les faits à l'origine de l'infraction peuvent subsister, si le contrevenant choisit de ne pas y remédier. Le SYVICOL avait noté dans ce contexte : « Comme le paiement de l'amende administrative fait échec à toute action pénale engagée pour les mêmes faits, la commune se verrait priver de la possibilité de déposer plainte pour ces faits, respectivement le bourgmestre de son droit de requérir directement le concours de la force publique pour l'exécution de leur mission⁶. En effet, dans le cadre des infractions pénales, les membres de la Police grand-ducale disposent de certaines compétences pour faire cesser le trouble à l'ordre public – notamment un pouvoir d'injonction pour rétablir la sécurité publique, qui font défaut dans le cadre des infractions administratives, dont la seule sanction consiste dans l'amende. Dans ces conditions et pour rendre les infractions administratives efficaces, il faudrait alors accorder au bourgmestre un pouvoir d'action propre pour prendre toutes les mesures

2 Arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 :

« Voie publique » : toute l'emprise d'une route ou d'un chemin ouverts à la circulation publique comprenant la chaussée, les trottoirs, les accotements et les dépendances, y inclus les talus, les buttes antibruit et les chemins d'exploitation nécessaires à l'entretien de ces dépendances ; les places publiques, les pistes cyclables et les chemins pour piétons font également partie de la voie publique.

3 Voir par exemple article 135-10 du Code pénal

4 Article 1^{er} du projet de loi portant sur l'accessibilité à tous de lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs

5 Article 9 : La Police peut toujours pénétrer dans les lieux accessibles au public afin de veiller au maintien de l'ordre public, au respect des lois et règlements de police généraux et communaux.

6 Article 13-1 du Code de procédure pénale

nécessaires au maintien de l'ordre public et à l'exécution matérielle des règlements de police générale. »

Les circonstances étant inchangées, le SYVICOL s'enquiert des mesures qui pourront être prises concrètement pour faire cesser les faits litigieux. Cette réflexion pourrait d'ailleurs être étendue à d'autres faits, par exemple le fait d'utiliser des tondeuses à gazon en dehors des horaires définis par les autorités communales ou le fait de descendre sur le glace des canaux, bassins, étangs et cours d'eau. En présence d'un tel comportement, de surcroît présentant un risque pour la sécurité des personnes, l'agent municipal pourra-t-il faire évacuer le plan d'eau et sur quelle base légale ? La Police pourra-t-elle procéder à une mise en détention administrative du contrevenant qui refuse d'obtempérer ?

Plus généralement, le SYVICOL se demande dans quelle mesure et sous quelles conditions des mesures de police administrative pourront être prises consécutivement à un fait sanctionné par une amende administrative. Si le fait constitue une violation d'une autorisation accordée par les autorités communales, rien n'empêche celles-ci de la suspendre ou de la retirer – point 13 par exemple. En revanche, si c'est l'absence d'autorisation qui constitue le fait délictueux, comment y remédier ?

La loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale prévoit la possibilité de pratiquer une saisie administrative (article 13) ou une détention administrative (article 14) mais uniquement sous certaines conditions. Le SYVICOL est d'avis que cette possibilité pourrait être élargie aux sanctions administratives communales « lorsque toute autre mesure destinée à faire cesser le trouble s'avère inefficace », sans que la condition d'un danger grave, concret et imminent ne soit exigée.

2. le fait d'utiliser des tondeuses à gazon, de scies et de tous autres appareils bruyants pendant les horaires à déterminer par le conseil communal ;

Si le SYVICOL comprend l'utilité de soumettre ce fait à une sanction administrative, il entend néanmoins soulever la problématique de l'accès à une propriété privée. Même si le libellé du texte ne précise pas si ce fait a lieu sur la voie publique ou sur un terrain privé, l'entretien des espaces verts relevant du domaine public est effectué en général par la commune. Il faut en déduire que les faits énoncés se déroulent au domicile ou ses dépendances⁷. Or, l'accès à une propriété privée est subordonné à la permission du propriétaire ou des personnes de son ménage même si, en théorie, rien n'empêche un agent municipal de pénétrer sur une propriété privée non clôturée pour sonner à la porte dans le but de confronter le contrevenant. En pratique cependant, le risque est que le contrevenant se retranche derrière la protection accordée à la propriété privée pour refuser de coopérer. Il faut encore observer que la plupart des règlements généraux de police interdisent l'usage d'appareils bruyants pouvant troubler la tranquillité publique le soir, les week-end et les jours fériés, donc en majorité en dehors des horaires de travail des agents municipaux.

Le SYVICOL fait observer que pour les machines visés – tondeuses à gazon, scies – leur bruit dépend de leurs caractéristiques techniques : ainsi, une tondeuse avec moteur à combustion génère plus ou moins de bruit, contrairement à une tondeuse électrique, plus silencieuse. Or, une interprétation stricte de cette disposition interdirait toute utilisation d'une tondeuse en dehors des heures à déterminer par le conseil communal. En l'occurrence, c'est l'intensité du bruit généré par l'appareil qui est déterminante et qui peut être source d'une gêne pour autrui, moins que l'appareil lui-même. L'utilisation du terme « tous autres appareils bruyants » apparaît d'ailleurs comme trop générale car susceptible de s'appliquer à tout type de bruit domestique (bruits de jardinage, bricolage, musique, cris, etc), l'appréciation du trouble causé revenant à l'agent municipal qui devra le caractériser dans son constat. Le SYVICOL propose dès lors de limiter cette disposition aux engins à moteur bruyant similaires à ceux énumérés.

La problématique liée à la cessation du trouble à la tranquillité publique se pose également dans cette hypothèse, le risque pour le contrevenant étant limité au paiement d'une amende de 25.- euros, une saisie administrative étant peu envisageable. Or, il importe de veiller à ce que ces faits, qui troublent la quiétude du voisinage et relèvent du tapage diurne, non seulement soient punis mais qu'ils cessent également.

Compte-tenu de ces difficultés, le SYVICOL n'entrevoit pas d'autre solution que de laisser à ces faits leur caractère pénal afin qu'ils puissent être appréhendés comme tels par les règlements de police

⁷ Au sens de l'article 480 du Code pénal : Sont réputés dépendances d'une maison habitée, les cours, basses-cours, jardins et tous autres terrains clos, ainsi que les granges, écuries et tous autres édifices qui y sont enfermés, quel qu'en soit l'usage, quand même ils formeraient un clos particulier dans l'enclos général.

communaux. Le même raisonnement vaut pour le point 12, qui vise le fait d'exécuter des travaux sur toute sorte de chantiers. Cette solution présente l'avantage que les agents municipaux dépositaires de certaines fonctions de police judiciaire et les officiers de police judiciaire pourront constater les faits délictueux par un procès-verbal ordinaire et prendre les mesures nécessaires pour faire cesser le trouble.

Le cas échéant et si ce fait devait être sanctionné administrativement, le SYVICOL demande à le reformuler comme suit : « le fait d'user **d'engins à moteur bruyants tels que tondeuses à gazon, tronçonneuses, motoculteurs et autres engins semblables** pendant les horaires à déterminer par les autorités communales compétentes ».

3. le fait de lancer ou de faire éclater des matières fumigènes, fulminantes ou explosives, puantes ou lacrymogènes dans les rues, voies et places publiques ;

Ce fait concerne particulièrement les feux d'artifice, qui sont soumis à autorisation du bourgmestre et/ou interdits par beaucoup de règlements de police communaux. La précision « sans autorisation des autorités communales compétentes » s'impose donc ici, à défaut même un feu d'artifice dûment autorisé pourrait tomber sous cette qualification.

6. le fait de dérégler le fonctionnement de l'éclairage public et des projecteurs d'illumination ;

7. le fait d'allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre ;

8. le fait de manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques ;

Le SYVICOL avait déjà estimé dans son avis précité que ces infractions sont suffisamment graves pour qu'elles conservent un caractère pénal et relèvent exclusivement des juridictions pénales. Il ne lui semble pas approprié de ne pas pouvoir sanctionner un tel délit si l'individu n'est pas pris sur le fait ou en flagrant délit. Il s'agit là de la limite principale du système des sanctions administratives : si l'agent municipal respectivement le membre de la Police grand-ducale n'est pas témoin du fait, aucune enquête ne pourra avoir lieu pour identifier l'auteur du fait. Celui-ci ne donnera lieu à aucune poursuite, selon l'expression « pas vu, pas pris ».

On sort cependant ici du domaine des petites incivilités du quotidien pour toucher à des actes qui peuvent causer un dommage à la collectivité publique et avoir des conséquences graves sur la sécurité des personnes. La seule menace d'une sanction administrative s'avère dès lors peu dissuasive.

Le SYVICOL réitère donc sa demande de voir retirer ces faits de l'article 3 du projet de loi afin de laisser le choix aux conseils communaux de sanctionner ces infractions pénalement comme c'est le cas dans de nombreuses communes du Grand-Duché, leur donnant également la possibilité de porter plainte. Le fait qu'un agent municipal disposant de pouvoirs de police judiciaire puisse à l'avenir rechercher et constater par procès-verbaux les contraventions aux règlements de police générale lui apparaît également comme une opportunité et une raison supplémentaire de laisser à ces faits leur caractère pénal.

En ce qui concerne plus particulièrement le point 7, celui-ci pourrait entrer en conflit avec les faits punis aux articles 510 à 520 du Code pénal.

9. le fait d'endommager les plantations ornementales installées par les communes sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ;

Il s'agit ici de punir les actes de vandalisme qui sont typiquement des faits pouvant tomber dans le champ d'application des sanctions administratives communales. Il y a cependant lieu de s'interroger sur la compatibilité de cet article avec les dispositions pénales en vigueur, notamment l'article 537⁸ du Code pénal, respectivement les articles 526⁹ et 528¹⁰. C'est d'ailleurs sur cette dernière base légale que sont recherchés et punis les auteurs de tags ou de graffitis. De l'avis du SYVICOL, il faudrait

8 Article 537 : Quiconque aura méchamment abattu un ou plusieurs arbres, coupé, mutilé ou écorcé ces arbres de manière à les faire périr, ou détruit une ou plusieurs greffes, sera puni :

A raison de chaque arbre, d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 251 euros à 1.000 euros ;

9 Article 526 : Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 euros à 5.000 euros, quiconque aura détruit, abattu, mutilé ou dégradé :

Des monuments, statues ou autres objets destinés à l'utilité ou à la décoration publique et élevés par l'autorité compétente ou avec son autorisation ;

10 Article 528 : Ceux qui auront volontairement endommagé, détruit ou détérioré les biens mobiliers d'autrui seront punis d'une peine d'emprisonnement de un mois à trois ans et d'une amende de 251 euros à 10.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

modifier le Code pénal pour permettre d'appréhender ces faits au niveau communal via les sanctions administratives.

Il est par ailleurs d'avis qu'il ne faudrait pas se limiter aux plantations ornementales, mais que pourrait être utilement visé du mobilier urbain courant qui fait souvent l'objet de dégradations pour lesquelles l'ouverture d'une enquête fait peu de sens, parce que les auteurs de la dégradation sont difficiles à identifier : banc, poubelle, poteau de signalisation, panneau, plaque, abri bus, toilettes publiques, cabines, etc., peu importe d'ailleurs que ce mobilier urbain ait été installé par la commune ou lui appartienne.

Le SYVICOL invite partant les auteurs du projet de loi à revoir cet article à la lumière de ces considérations.

10. le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien ;

Le SYVICOL avait déjà attiré l'attention des auteurs du projet de loi sur la problématique du « détenteur », qui n'est pas défini par la loi. Il s'était ainsi posé la question de savoir s'il s'agit du détenteur au sens civil du terme, c'est-à-dire celui qui a effectivement une chose entre les mains, qu'il en soit propriétaire, possesseur ou détenteur précaire, ou au sens administratif, d'après la loi du 9 mai 2008 relative aux chiens¹¹. Dans ce dernier cas, les notions de propriétaire et de détenteur se confondent.

Ceci exclurait toute personne qui promène occasionnellement un chien (dog-walker, personne de confiance) sans en être le détenteur. L'individu indélicat pourrait facilement se soustraire à toute amende administrative en prouvant l'absence de détention de l'animal. L'objectif de la future loi étant de manière générale la propreté des lieux publics, la notion de détenteur voir même celle de gardien, qui sera retenu au civil en cas de fait de l'animal, apparaît comme plus appropriée. Le SYVICOL s'interroge d'ailleurs sur la nécessité de faire référence à un détenteur, ce que le point 11 ne fait pas. Quiconque ne ramasserait pas les excréments du chien qui l'accompagne serait alors passible d'une amende.

Il propose partant de rédiger ce point comme suit : « le fait de ne pas enlever sur la voie publique **ou dans les lieux accessibles au public** les excréments provenant du chien qui l'accompagne ».

15. le fait de déposer sur la voie publique les poubelles ou sacs destinés à la collecte publique avant l'heure fixée par le conseil communal ;

Ces faits sont couverts en pratique par les dispositions des règlements de police communaux relatifs à la sûreté, la salubrité et la commodité du passage sur les voies publiques. Il s'agit de ne pas embarrasser la voie pour le passage des piétons, mais aussi de ne pas répandre des odeurs malsaines incommodant le voisinage.

Or, ces faits se prêtent mal à la rigidité du système des sanctions administratives communales, mais requièrent une application souple au cas par cas. Une poubelle peut très bien être sortie en avance pour anticiper une absence du domicile sans pour autant constituer une gêne pour autrui, tandis qu'elle peut embarrasser la voie même en étant dehors pendant les heures autorisées par les autorités communales. Dans ce cas, le fait ne pourra pas être sanctionné, alors même qu'un trouble existe. La gêne occasionnée dépend du cas d'espèce et peut difficilement être généralisée à une certaine fenêtre horaire, avant ou après le passage des camions-benne.

D'autre part, rappelons que l'agent qui dresse le constat doit être le témoin direct de l'infraction qui peut faire l'objet d'une sanction administrative, conformément à l'article 4 du projet de loi. Il faut qu'il soit présent au moment où le contrevenant dépose la poubelle ou le sac sur la voie publique, ceci également afin de pouvoir identifier l'auteur des faits sans autre investigation. Il faut dès lors se rendre à l'évidence que dans la grande majorité des cas, le fait visé au point 15 ne pourra pas être sanctionné en pratique.

Pour contrer cet effet indésirable, le SYVICOL demande à voir retirer ce point de la liste des faits pouvant être sanctionnés par une amende administrative. Il sera ainsi toujours loisible aux communes de punir ce fait pénalement par le biais d'une contravention dans leur règlement de police générale.

¹¹ Article 3 : (1) Tout chien doit être déclaré par la personne physique ou morale qui en a la détention à l'administration communale de la commune de résidence du détenteur.

17. le fait de descendre sur la glace des canaux, bassins, étangs et cours d'eau, sauf autorisation du bourgmestre ;

Outre sa remarque d'ordre général relative aux mesures pouvant être prises pour faire cesser les faits litigieux, le SYVICOL propose une reformulation de ce point : « le fait de descendre sur les plans d'eau gelés sans autorisation des autorités communales compétentes ».

Parmi les infractions qui ont été supprimées par rapport à la version initiale du projet de loi, figure l'ancien point 2° **le fait d'encombrer des rues, places et toutes autres parties de la voie publique, soit en y déposant ou en y laissant des matériaux et autres objets**. Cependant, la modification de l'article 551 du Code pénal, qui prévoit de supprimer la contravention « ceux qui, sans nécessité, ou sans permission de l'autorité compétente, auront embarrasé les rues, les places ou toutes 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 » au motif que cette disposition ferait double emploi avec l'ancien article 20, alinéa 2, précité, subsiste. Il s'agit en l'espèce d'une infraction de commission où l'auteur peut être pris sur le fait, mais où l'infraction peut aussi être constatée après-coup. Les communes sont régulièrement confrontées à des dépôts de matériaux en dehors des endroits prévus à cet effet, dont l'enlèvement représente un coût non négligeable pour la collectivité.

Au rang des petites incivilités qui gangrènent la vie quotidienne des citoyens, le littering se trouve en effet en bonne place. Ce phénomène de petite délinquance qui s'est presque banalisé au fil des ans constitue aujourd'hui un véritable fléau pour les communes et il ne cesse de s'amplifier. Chaque année, les quantités de déchets ramassés augmentent et le coût de leur collecte explose. Les communes tentent de combattre le littering par la voie réglementaire, la totalité des règlements généraux de police comprenant des dispositions interdisant de souiller la voie publique de quelque manière que ce soit et d'y jeter, déposer ou abandonner des objets quelconques.

Or, comme pour l'ensemble des dispositions des règlements de police, l'application de sanctions se heurte en pratique au fait que seuls les agents de la police sont habilités à constater les contraventions à ces règlements par l'établissement d'un procès-verbal transmis aux autorités judiciaires qui décident souverainement, sur base du principe de l'opportunité des poursuites, des suites à y donner. Une seule exception concerne les faits commis en zone verte, où les gardes champêtres disposent déjà de compétences leur permettant de constater ces infractions, qui peuvent donner lieu à la rédaction d'un procès-verbal, mais avec la même issue incertaine.

En pratique, la réglementation communale est supplantée par la législation nationale qui réprime plus sévèrement le littering. Ainsi, l'article 42 de la loi modifiée du 21 mars 2012 précitée interdit l'abandon, le rejet ou la gestion incontrôlée des déchets, puni d'une amende de 25 euros à 1.000 euros. L'article 48 de la même loi a introduit, à côté des sanctions pénales, l'avertissement taxé comme moyen de sanction supplémentaire. Il est intéressant de noter qu'à l'époque, la mise en place de cette procédure a été justifiée par la volonté de désengorger les juridictions et le Parquet, submergé par toutes les affaires dont il a la charge, les avertissements taxés permettant de ne plus renvoyer en juridiction toutes les infractions¹². Certains comportements visés à l'article 47, paragraphe 2, ont ainsi été considérés comme ne justifiant pas la mise en œuvre d'un ensemble de procédures judiciaires pour pouvoir les sanctionner, et le paiement d'une amende de 25 à 250.-euros a été considéré comme suffisant pour mettre un terme au comportement illicite constaté.

Le règlement grand-ducal du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés, dont la dernière modification remonte au 15 janvier 2021, précise les modalités d'application de l'avertissement taxé et établit un catalogue des contraventions soumises au régime d'avertissement taxé. Il prévoit une infraction pour « abandon ou rejet de déchets non dangereux sur des lieux ou des voies publiques ou en pleine nature » qui est punie d'une contravention de 145 euros pour les déchets d'un volume inférieur à 0,002 m³ et de 250 euros pour les déchets d'un volume supérieur ou égal à 0,002 m³, sacs poubelles ou autres récipients remplis (par unité), déchets encombrants (par m³) et emballages remplis (par m³). Un nouveau projet de règlement grand-ducal¹³ prévoit cependant d'adapter le libellé de cette infraction ainsi que le montant des avertissements taxés vers le haut.

¹² Projet de loi n°6288 ; projet de loi n°7048

¹³ https://conseil-etat.public.lu/content/dam/conseil_etat/fr/avis/2021/22062021/60340-Texte-du-projet-de-reglement-grand-ducal-12082020-.pdf

Les modifications subséquentes de la loi et du règlement précités vers un durcissement des sanctions montrent que les autorités nationales sont bien conscientes de la problématique, comme en témoignent par ailleurs les campagnes de sensibilisation et les multiples questions parlementaires posées à ce sujet. Les données relatives aux déchets collectés tendent malheureusement à démontrer que les actions entreprises jusqu'à présent n'ont pas abouti à des résultats probants. C'est la raison pour laquelle le projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets vise à renforcer une nouvelle fois les sanctions contre les auteurs d'infractions en augmentant les peines d'emprisonnement et les amendes pouvant être appliquées et en les complétant par des amendes administratives.

Toutes ces mesures répressives n'ont cependant pas porté leurs fruits. Ainsi, dans son rapport du 27 mai 2019¹⁴ sur le Luxembourg établi dans le cadre de l'évaluation « Mise en œuvre pratique et fonctionnement des politiques européennes en matière de prévention de la criminalité environnementale et de lutte contre celle-ci », l'équipe d'évaluation plébiscite les avertissements taxés, qui permettent un traitement des infractions de moindre envergure de manière flexible, pragmatique et rapide, mais aboutit à un constat assez sévère : « *Le ressenti de l'équipe d'évaluation est, qu'au Luxembourg, on se trouve dans une impasse. En effet, à cause d'un manque flagrant de ressources humaines au niveau de l'Administration de l'environnement et des services de police, la force répressive dans ce domaine est relativement faible. Ce manque de moyens humains se traduit par une capacité de contrôles faible (surtout des contrôles d'initiatives et des enquêtes combinées environnement/finances, etc.). Vu le nombre limité de contrôles et d'enquêtes spécifiques, il n'y a pas de constats d'infractions (sauf pour des infractions de petite envergure, par exemple l'abandon de déchets) et cela donne l'impression que le Luxembourg est un pays sans problèmes environnementaux majeur. Compte tenu de l'absence de problèmes environnementaux majeurs constatés, les autorités luxembourgeoises semblent ne pas estimer nécessaire d'augmenter les forces répressives. Dès lors, la situation ne peut pas évoluer* ».

Le SYVICOL constate qu'il n'existe aucune donnée statistique d'ensemble par rapport au nombre d'avertissements taxés dressés pour littering, ce qui tient sans doute au fait que la compétence pour constater les infractions appartient, outre les membres de la Police grand-ducale relevant du cadre policier, aux agents de l'Administration des Douanes et Accises à partir du grade de brigadier principal et aux fonctionnaires et employés des groupes de traitement A1, A2 et B1 de l'Administration de l'Environnement. Le rapport d'évaluation sur le Luxembourg précité renseigne toutefois, pour ce qui est de la Police grand-ducale : « *Dans le courant de l'année 2017, un nombre de 89 avertissements taxés et, dans le courant de l'année 2018, un nombre de 107 avertissements taxés furent établis. Parmi ces avertissements taxés, le code qui fut le plus utilisé en 2017 et en 2018 a été le code 20 „Abandon ou rejet de déchets ménagers non dangereux sur des lieux et voies publics ou en pleine nature : chewing-gum, mégots, serviettes en papier, journaux et imprimés, gobelets, emballages vides, sacs poubelles vides, mouchoirs Réf. Art. 42“, avec pour l'auteur des faits, l'obligation de procéder au paiement de 49 euros* ». Ces chiffres masquent une réalité qui n'est guère satisfaisante.

Dans ce contexte, la possibilité de donner compétence aux agents municipaux respectivement aux gardes champêtres pour constater les infractions à la loi modifiée du 12 mars 2012 relative aux déchets a déjà été évoquée dans les deux questions parlementaires n°1678 et n°3986. Si la possibilité de sanctionner le littering dans le cadre des sanctions administratives a dans un premier temps été envisagée, par le biais du point 2 de l'article 20, celle-ci a depuis été écartée :

« *An der Lëscht vun den Infractionen, déi mat administrative Sanktiounen bestrooft ginn, ass de Littering net zréckbehale ginn, fir de Prinzip „non bis in idem“ ze respektéieren an deemno ze vermeiden, dass administrativ Strofe parallel zu de bestehende penale Strofe fir déiselwecht Faiten agefouert ginn.* »

En pratique, le littering continuera donc à être poursuivi sur une base réglementaire au niveau communal si une disposition spécifique du règlement général de police de la commune le prévoit, et il sera sanctionné par une amende pénale. Alors qu'aujourd'hui, seuls les agents de police ainsi que les gardes champêtres peuvent dresser un procès-verbal – lorsque le fait s'est produit dans la zone verte – dans le futur, les agents municipaux ayant réussi l'examen de promotion de leur carrière pourront également dresser, conformément au nouvel article 15-1bis du Code de procédure pénale, un procès-verbal ordinaire qui sera transmis au Parquet, pour un résultat aléatoire. Le SYVICOL craint, pour les mêmes motifs que ceux ayant conduit l'Etat à introduire des avertissements taxés en matière de délits envi-

¹⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7947-2019-REV-1/fr/pdf>

ronnementaux – la surcharge du système judiciaire avec des dossiers mineurs – que la situation sur le terrain ne s’améliore pas.

Parallèlement, pourront être constatés sur tout le territoire national, l’abandon ou le rejet dans des eaux de surface, des eaux souterraines, sur des lieux ou voies publiques ou dans la nature¹⁵, par les agents désignés à l’article 45¹⁶ de la loi modifiée du 12 mars 2012 précité, qui pourront décerner un avertissement taxé si le contrevenant consent à verser immédiatement entre leurs mains l’avertissement taxé dû, soit, lorsque l’avertissement taxé ne peut pas être perçu sur le lieu même de l’infraction, qu’il s’en acquitte dans le délai lui imparti par sommation. Dans le cas où le contrevenant ne peut être identifié immédiatement ou si les conditions ci-dessus ne sont pas remplies, un procès-verbal ordinaire est dressé. Comme l’avertissement taxé est une mesure pénale, mais qui ne dépend pas de l’accord du parquet, il permet un traitement rapide des infractions de moindre envergure. Son efficacité dépend néanmoins des ressources humaines déployées. Or, comme il a été souligné ci-dessus, le manque de ressources des administrations concernées est la principale raison pour laquelle peu d’infractions sont constatées.

Il s’y ajoute que pour un même fait, par exemple jeter une cannette vide sur la voie publique, le contrevenant risquerait une amende entre 25 euros et 250 euros si le fait est constaté par un agent municipal – sous réserve de poursuites sur base du procès-verbal – ou une amende de 145 euros si le fait est constaté par un membre de la Police grand-ducale, un agent de l’administration des Douanes et Accises ou un agent de l’administration de l’Environnement. Cette différence de traitement selon l’agent verbalisant, agissant sur une base légale ou réglementaire, est difficile à comprendre.

Le SYVICOL est partant d’avis qu’il convient de rechercher un autre remède pour lutter davantage contre le littering. A priori, ce fait se prête à une sanction administrative communale, qui pourrait éventuellement être envisagée pour des petits déchets comme des cartons, serviettes, gobelets, etc, où il serait de toute évidence non pertinent de mener une enquête au cas où l’auteur ne peut être pris sur le fait. Elle n’est cependant aux yeux du SYVICOL pas souhaitable de manière générale en raison des limites du système des sanctions administratives, alors que sanctionner le littering par une simple amende administrative sur base du projet de loi excluerait *de facto* toute autre sanction pénale et donc la recherche de l’auteur des faits au cas où celui-ci ne peut être identifié immédiatement, ce qui serait également contraire à la réglementation européenne.

En revanche, les avertissements taxés constituent une méthode adéquate et effective de règlement des infractions les moins graves. Le cadre légal existe déjà, mais il nécessiterait une optimisation des moyens humains dédiés aux contrôles et à la répression. Or, les agents municipaux pourraient, par leur grande présence sur le terrain, utilement constater certains des faits visés à l’article 47, paragraphe 2, en complément des autres agents.

La motivation de l’amendement 19 du projet de loi, à laquelle le SYVICOL ne peut que se rallier, illustre parfaitement le rôle que les agents municipaux peuvent remplir s’ils en reçoivent les compétences par une loi spéciale, en l’occurrence la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens : « *Considérant que les agents municipaux sont présents dans l’espace public de façon quasi permanente, ils ont un rôle certain à jouer dans l’exécution de lois qui assurent l’ordre public dans les agglomérations et dans la constatation des infractions pénales contre celles-ci. Dans cet esprit, les agents municipaux, qui sont agents de police judiciaire chargés de certaines fonctions de police judiciaire, sont rajoutés aux agents qui peuvent constater les infractions à la loi relative aux chiens (...). Ceci permettra de décharger les autres agents et surtout ceux de la Police grand-ducale* ». Rappelons également que deux autres lois spéciales, à savoir la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures et la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d’une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d’Allemagne, d’autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le

15 Selon le libellé du projet de règlement grand-ducal relatif aux avertissements taxés déterminant les modalités d’application de l’avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l’avertissement taxé prévu par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets et aux ressources.

16 Article 45 : (1) Les fonctionnaires de l’Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal ainsi que le directeur, les directeurs adjoints, les fonctionnaires de la carrière des ingénieurs, les fonctionnaires de la carrière des ingénieurs techniciens et les fonctionnaires de la carrière des rédacteurs de l’Administration de l’environnement peuvent être chargés de constater les infractions à la présente loi et aux règlements pris en son exécution. Dans l’exercice de leur fonction, ces fonctionnaires ont la qualité d’officiers de police judiciaire.

24 novembre 1975; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive attribuent déjà la compétence aux gardes champêtres pour dresser des avertissements taxés en matière de pêche. Ces deux lois font d'ailleurs l'objet d'une modification prévue à l'article 16 du projet de loi pour tenir compte de l'abolition de la fonction de garde champêtre et transférer cette compétence aux agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-*bis* du Code de procédure pénale. En outre, les agents municipaux constatent les contraventions non seulement aux règlements communaux concernant le stationnement payant, mais aussi au Code de la route.

Pour le SYVICOL, le raisonnement précité pourrait nourrir une réflexion plus générale sur le rôle des agents municipaux dans la constatation des infractions aux lois spéciales notamment en matière de délits environnementaux, sanctionnés par la loi modifiée du 21 mars 2012 précitée ou encore la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, qui a également introduit des avertissements taxés pour les infractions les moins graves. Une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de la loi existant déjà pour les fonctionnaires des administrations concernées, celle-ci pourrait être suivie par les agents municipaux. Le même fait serait ainsi puni de la même manière peu importe l'agent verbalisant, au moyen d'un modèle générique et de formules spéciales uniformisées.

Le SYVICOL invite partant formellement les ministères concernés à explorer cette voie.

Enfin, le SYVICOL rappelle que dans son avis précité du 27 septembre 2017 dans lequel il a appelé les auteurs à inclure d'autres infractions de faible gravité actuellement réprimées pénalement dans certaines communes, comme le fait d'apposer des affiches sur toute installation publique non prévue à cet effet ou encore le fait d'attirer ou de nourrir des animaux quand cette pratique est une cause d'insalubrité ou de gêne pour le voisinage dans la liste des infractions pour lesquelles une commune pourrait prévoir une sanction administrative.

Le dernier alinéa de l'article 3 prévoit que « lors de la constatation d'un des faits précités, les agents énumérés à l'article 4 font référence aux libellés afférents ci-dessus ». Comme les sanctions administratives seront mises en œuvre par les règlements de police générale, qui ne peuvent pas s'écarter du libellé de l'infraction déterminé par la loi, il s'agit d'un argument supplémentaire en faveur d'un traitement des amendes administratives au niveau étatique avec une uniformisation des souches et des codes utilisés par tous les agents verbalisant.

A l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le SYVICOL est d'avis qu'une évaluation à échéance régulière de la pertinence et de l'efficacité des sanctions administratives communales serait utile afin de faire évoluer le cadre légal en tirant les leçons de sa mise en œuvre.

Article 4 – Amendement 4

Le nouvel article 4 précise les mentions qui devront obligatoirement être portées sur le constat dressé par l'agent constatateur.

Concernant le point 5°, le consentement ou l'opposition à la communication par voie électronique sécurisée avec le fonctionnaire sanctionnateur et le point 6° en cas de consentement visé au point 5°, l'adresse électronique du contrevenant, le SYVICOL s'interroge sur les suites qui seront réservées à la procédure en cas d'indication d'une adresse électronique erronée de la part du contrevenant ou en cas d'erreur dans la transcription de l'adresse électronique sur le formulaire par l'agent constatateur. Il conviendrait de faire figurer sur le constat, outre l'identité du contrevenant, l'adresse de son domicile.

Le SYVICOL est réservé par rapport à ce mode de communication qui, s'il présente un avantage certain au niveau de la rapidité des échanges, ne permet pas de vérifier la bonne réception de la communication au contrevenant effectuée par le fonctionnaire sanctionnateur et n'offre pas les mêmes garanties procédurales qu'une communication par courrier recommandé, notamment en ce qui concerne le point de départ des délais. En revanche, une digitalisation des échanges d'informations entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur présenterait des avantages certains en termes de rapidité et de suivi du traitement des amendes administratives.

Il est en tout cas dans l'attente de précisions quant aux modalités de la communication électronique par voie sécurisée qui doivent être déterminées par règlement grand-ducal conformément au paragraphe 5. Ce même règlement doit également déterminer le modèle-type du constat et des mentions

supplémentaires à y porter. Le SYVICOL réitère ici sa remarque de veiller à introduire un modèle unique à utiliser par tous les agents constatateurs. Il se demande en outre quelles sont les mentions supplémentaires auxquelles le texte fait référence.

Article 6 – Amendement 3

Cet article relatif au fonctionnaire sanctionnateur reprend en substance l'ancien article 4 du projet de loi et n'appelle pas d'observations supplémentaires du SYVICOL par rapport à ses avis précédents.

Article 7 – Amendement 6

Les articles 7 à 10 concernent la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur. Celle-ci n'étant déclenchée que si le contrevenant ne paie pas l'amende minorée dans un délai de quinze jours à partir de la constatation de l'infraction, le SYVICOL s'interroge sur l'agencement de cette section par rapport aux dispositions relatives à l'amende minorée.

Parmi les informations communiquées au contrevenant figure au point 2 le droit pour le contrevenant, en cas d'impossibilité d'exposer sa défense par écrit, de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement. Dans son avis complémentaire du 16 juillet 2018, le SYVICOL s'était interrogé par rapport aux modalités selon lesquelles une défense orale pourra être demandée : comment et dans quel délai le contrevenant peut-il réclamer le droit de présenter sa défense oralement ? Devra-t-il justifier de son impossibilité de présenter sa défense par écrit ? Quels sont les cas d'impossibilité qui pourront être invoqués ?

Les nouveaux amendements gouvernementaux n'apportant aucun élément nouveau, le SYVICOL réitère sa demande de préciser le texte, et notamment que la demande de présenter sa défense oralement doit intervenir dans le même délai de 15 jours à partir de la communication par le fonctionnaire sanctionnateur que pour exposer ses moyens de défense par écrit.

Le non-respect de ce délai n'est d'ailleurs pas sanctionné du point de vue procédural alors que parmi les trois cas de figure énumérés à l'article 9, l'hypothèse selon laquelle « le contrevenant n'a pas présenté sa défense par écrit » fait défaut. Le SYVICOL propose, soit de préciser au paragraphe 2 que les moyens de défense doivent être exposés par écrit dans un délai de 15 jours « sous peine de forclusion », soit de compléter l'article 9, point 2.

Il maintient par ailleurs sa demande de fixer un délai entre la saisine du fonctionnaire sanctionnateur et la communication au contrevenant afin d'éviter de laisser traîner inutilement la procédure administrative depuis le constat des faits. Le SYVICOL reste d'avis que le délai maximum de 4 mois dont dispose le fonctionnaire sanctionnateur pour rendre sa décision est disproportionné en comparaison avec le délai de 15 jours accordé au contrevenant pour exposer ses moyens de défense par écrit. Une réduction de ce délai serait souhaitable en vue d'une évacuation rapide des affaires devant le fonctionnaire sanctionnateur, au moins dans le cadre d'une procédure écrite.

Au paragraphe 3, un délai pourrait être introduit pour demander la comparution afin d'éviter des demandes abusives en dernière minute et prévoir que cette demande doit être motivée, ou tout le moins appuyée par un justificatif. Le SYVICOL demande également de compléter le texte pour viser l'hypothèse où le contrevenant invité (comment ? par lettre recommandée ou communication sécurisée ?) à exposer oralement sa défense ne se présente pas devant le fonctionnaire sanctionnateur. Comme le paragraphe 4 fait référence au « contrevenant réinvité qui ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur », il faut en déduire que le défaut de comparution entraîne automatiquement la reconvoque du contrevenant endéans un mois. Le texte pourrait alors se lire comme suit : « Le contrevenant qui ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur ou qui demande la remise de la comparution au minimum 3 jours avant celle-ci avec justificatif à l'appui est réinvité endéans un mois ».

Le nouveau paragraphe 5 ajoute à la procédure l'assermentation des témoins pour prévenir des faux-témoignages et les faire tomber sous le coup de l'article 220 du Code pénal. Or, cet ajout n'est pas de nature à redresser les lacunes du texte en ce qui concerne les moyens de défense qui peuvent être présentés et admis devant le fonctionnaire sanctionnateur, notamment les témoignages, et sur lesquelles le SYVICOL avait déjà attiré l'attention de l'auteur. Il a ainsi fait remarquer que si le projet de loi n°7124 permet au contrevenant, respectivement à l'Etat, de demander l'audition de témoins devant le juge administratif, cette demande doit, a fortiori, pouvoir être présentée au stade préliminaire

lors de la comparution devant le fonctionnaire sanctionnateur. Si des attestations testimoniales doivent pouvoir être admises, aucune procédure spécifique n'est prévue pour la convocation des témoins, leur comparution, la présence éventuelle d'un interprète, etc. Le SYVICOL réitère partant sa demande de compléter le texte sur ce point.

Articles 8, 9 et 10 – amendement 7

Dans une suite chronologique des événements, la décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur, qui matérialise sa décision d'infliger une amende administrative ou non, est la conséquence logique de l'article 9. Dès lors, le SYVICOL est d'avis que les articles 8 et 9 devraient être inversés, tandis que l'article 10, qui est également relatif à la décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur, pourrait être ajouté à l'article 8 (9 nouveau) en tant que paragraphe 4 pour éviter une fragmentation du texte.

Selon l'article 8, la communication par le fonctionnaire sanctionnateur déclenche un délai de 4 mois pour prendre une décision, à l'expiration duquel il ne peut plus infliger d'amende administrative. Le SYVICOL souhaite attirer l'attention sur le fait que le point de départ de ce délai n'est pas fixé avec précision (« à compter du jour de la communication » selon l'article 7, paragraphe 2, « à partir de la communication visée à l'article 7, paragraphe 2 » selon l'article 8) et il n'est pas clair s'il s'agit de la date d'envoi ou de réception de la communication. Or, le contrevenant doit pouvoir déterminer avec exactitude la date à laquelle le délai de 4 mois expire. Ne faudrait-il pas aussi prévoir une information du contrevenant qu'il est mis fin aux poursuites ?

Concernant l'article 9, paragraphe 1^{er}, le SYVICOL renvoie à ses observations au sujet de l'article 7, relativement au point 2. En effet, il manque le cas de figure où le contrevenant n'a pas présenté sa défense par écrit, puisque le fait de se présenter devant le fonctionnaire sanctionnateur renvoie à la seule défense orale.

L'amendement 7 introduit un nouveau paragraphe 2 selon lequel « le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative si les moyens de défense exposés sont justifiés, si le constat est entaché d'irrégularités ou d'erreurs, ou si le constat a été établi sur la base d'un règlement non conforme à la loi ». Puisque les règlements de police générale doivent être approuvés par le ministre de l'Intérieur conformément à l'article 29, dernier alinéa de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et que les sanctions administratives communales ne pourront être introduites en l'absence d'une modification dudit règlement soumise à approbation, l'hypothèse d'une non-conformité à la loi apparaît comme hautement improbable.

Néanmoins, le SYVICOL donne à considérer qu'il n'appartient pas au fonctionnaire sanctionnateur de contrôler la conformité du règlement à la loi, ce qui relève de la compétence du juge administratif.

Article 11

Cet article concernant la perception de l'amende n'a pas été modifié. Le SYVICOL renvoie à ses remarques générales concernant le transfert de la gestion des amendes administratives au niveau de l'Etat et du service national des avertissements taxés, par analogie aux infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. Dans cet ordre d'idées, un dédommagement des communes à hauteur de 80% du total annuel du montant perçu sur le territoire de la commune concernée au titre d'amendes administratives apparaît dès lors comme équitable.

C'est donc à titre purement subsidiaire qu'il fait valoir à nouveau son opposition à la répartition telle que proposée par l'article 11. Il renvoie à son avis complémentaire du 16 juillet 2018 et insiste sur un dédommagement de l'Etat sur base des frais administratifs réels perçus par les communes. En tout état de cause, il ne saurait accepter que le dédommagement de l'Etat s'applique sur le total annuel perçu par commune au titre d'amendes et rappelle que les agents municipaux et les gardes champêtres financés par les communes contribuent à un assurer un sentiment de sécurité parmi la population et qu'une partie non négligeable des recettes perçues dans le cadre des avertissements taxés alimentent déjà le budget de l'Etat sans aucun dédommagement au profit des communes.

Article 12 – Amendement 11

Cet article a été entièrement réaménagé, le paiement immédiat supprimé et remplacé par une amende minorée. Le SYVICOL est d'accord avec les modifications proposées qui apportent davantage de sécurité juridique. Comme il réclame cependant que la gestion des sanctions administratives revienne à l'Etat, l'article 12 du projet de loi devrait être modifié en conséquence.

C'est donc sous cette réserve expresse que le SYVICOL souhaite formuler quelques remarques additionnelles.

Les paragraphes 2 et 4 prévoient l'information du contrevenant que le paiement de l'amende minorée met fin à la procédure et qu'à défaut de paiement, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 euros à 250 euros, plus des frais administratifs. Comme ces mentions figurent également sur le constat conformément à l'article 4, paragraphe 3, le SYVICOL se demande si ces informations écrites ne seraient suffisantes, alors qu'il serait facile pour un contrevenant de prétendre qu'elles ne lui ont pas été communiquées oralement par l'agent constatateur et obtenir ainsi une décision en sa faveur pour irrégularité de la procédure.

Concernant le paragraphe 4, le SYVICOL rappelle, sous réserve que le traitement des amendes administratives incombe aux communes, que le choix des moyens de paiement acceptés doit revenir à la commune. Dans son avis complémentaire du 16 juillet 2018, il avait demandé de remplacer « par les moyens de paiement prévus par règlement grand-ducal » par « selon les moyens acceptés par la commune ».

Afin de faciliter les démarches du contrevenant, le SYVICOL propose que l'avis de paiement, tout comme un avertissement taxé, indique directement les coordonnées bancaires de l'administration auprès de laquelle le montant est à acquitter. De cette façon, le contrevenant pourra payer par virement sans se déplacer auprès de l'administration communale. Le paragraphe 1^{er} de l'article 12 serait dès lors à compléter par la mention que le paiement peut également se faire par versement au compte bancaire indiqué sur l'avis. Comme un avis de paiement individualisé devra être établi pour chaque commune séparément, les membres de la Police grand-ducale, qui sont compétents sur le territoire de plusieurs communes, devront disposer de plusieurs formules. C'est la raison pour laquelle le SYVICOL est d'avis qu'un traitement centralisé des amendes administratives par le service national des avertissements taxés serait beaucoup plus efficace et contribuerait sans aucun doute à un effort de simplification administrative.

Concernant le paragraphe 5, alinéa 2, le SYVICOL renvoie à sa remarque générale par rapport à une digitalisation des flux d'informations entre la commune et l'Etat respectivement le fonctionnaire sanctionnateur. La transmission du constat par courrier est dès lors à omettre.

Concernant le paragraphe 6, qui prévoit l'adoption d'un règlement grand-ducal déterminant les modalités supplémentaires relatives au paiement de l'amende minorée ainsi que le modèle-type de constat et de l'avis de paiement, il constate que celui-ci fait double emploi avec le règlement prévu à l'article 4, paragraphe 5. Il se demande quelles peuvent être les « modalités supplémentaires relatives au paiement de l'amende minorée ».

Article 13 – Amendement 13

Cet article concerne la prescription des amendes administratives. Le point de départ du délai de prescription de l'amende administrative court à partir du jour où la décision du fonctionnaire sanctionnateur est portée à la connaissance du requérant. Or, à cette date, la décision n'est pas encore exécutoire et ne vaut pas titre de recette, elle ne le sera qu'après l'écoulement du délai de recours devant le tribunal administratif. Le SYVICOL propose de fixer le point de départ du délai à cette date.

Article 14 – Amendement 15

Sans observation

Article 15 – Amendement 16

Le SYVICOL renvoie à ses observations relatives à l'article 7, paragraphe 5, concernant l'audition de témoins ainsi qu'à celles relatives à l'article 3 du projet de loi, concernant la contravention réprimée à l'article 551, point 4 du Code pénal. Comme ce fait n'est désormais plus concerné par une amende administrative, le SYVICOL s'interroge sur l'opportunité de sa suppression du Code pénal qui ne lui semble plus justifiée.

Article 16

L'article 16 du projet de loi concerne l'article 15-1bis du Code de procédure pénale, qui donne compétence aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière de rechercher et constater par procès-verbaux les contraventions aux règlements de police générale et, compte-

tenu de l'abolition de la fonction de garde champêtre, les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales.

Il échet de constater que cet article ne fait pas formellement l'objet d'un amendement gouvernemental du 19 avril 2021, bien que dans la version coordonnée du Code de procédure pénale, un nouvel alinéa 2 ait été ajouté au paragraphe 1^{er} de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale. Cet alinéa prévoit ce qui suit :

« Dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, ces agents municipaux peuvent constater le refus du contrevenant de justifier son identité conformément à l'article 5 de la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux. »

Le SYVICOL se demande quelle version du texte prévaut, même si l'absence d'un amendement ou de tout commentaire laisse à penser que les auteurs n'ont pas l'intention de modifier cet article.

Il souhaite malgré tout apporter certains commentaires. Cet alinéa se rapporte à la problématique du refus par le contrevenant de justifier de son identité. Si l'agent constatateur est un membre de la Police grand-ducale, il pourra procéder au contrôle de l'identité du contrevenant sur base de l'article 5 du projet de loi, respectivement sur base de l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, et retenir la personne pendant le temps nécessaire à l'établissement de son identité. En revanche, s'il s'agit d'un agent municipal, le refus de présenter une carte d'identité est érigé par le projet de loi en une infraction pénale assortie d'une amende de 25 euros à 250 euros. Comme les agents municipaux ne sont cependant pas habilités à constater les infractions pénales à la loi, il était à craindre que cette disposition ne reste lettre morte et que l'efficacité des sanctions administratives communales n'en soit considérablement réduite.

L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 15-1bis nouveau a pour objet de remédier à cette situation en autorisant certains agents municipaux, qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière, à constater ce refus. En pratique, cet agent pourra alors dresser un (deuxième) procès-verbal contre le contrevenant pour le refus d'exhiber une pièce d'identité mais là encore, il se heurtera à un obstacle rédhibitoire en ce que le procès-verbal ne pourra être dressé que contre un auteur inconnu. Le seul moyen d'obtenir l'identité du contrevenant consistera encore et toujours à faire intervenir les forces de police, étant précisé que l'agent municipal n'a pas le droit de retenir un individu sur place.

L'octroi de certaines fonctions de police judiciaire aux agents municipaux avait également été salué par le SYVICOL dans son avis du 27 septembre 2017 auquel il est fait renvoi en ce qu'il conserve toute sa pertinence. Il avait ainsi noté que *« cette proposition est approuvée et saluée par le SYVICOL dans la mesure où elle répond à une revendication des communes de voir appliquer de manière efficace et systématique leurs règlements de police générale »*.

Le SYVICOL avait toutefois pointé du doigt le fait que les fonctions de police judiciaire dont sont chargés par l'article 15-1bis les agents municipaux ayant réussi à l'examen de promotion de leur carrière ne sont pas clairement déterminées et il avait demandé à ce que la loi fixe les conditions et les limites dans lesquelles ces agents pourront exercer les pouvoirs de police judiciaire qui leur sont nouvellement attribués pour constater les infractions pénales aux règlements de police générale et rechercher leurs auteurs.

Comme aucun amendement n'est venu préciser les pouvoirs dont disposeront à l'avenir les agents municipaux, le SYVICOL se doit encore une fois d'insister sur ce point qui est d'une importance cruciale.

Le projet de loi prévoit de modifier l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 comme suit : *« ils (les agents municipaux) concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale »*. Rappelons que la fonction de police judiciaire consiste, sous la direction du procureur d'Etat, à constater les infractions à la loi pénale, à en rassembler les preuves et à en rechercher les auteurs, conformément à l'article 9 du Code de procédure pénale. Les pouvoirs d'investigation des personnes qui exercent la police judiciaire dépendent ainsi de la qualité qui leur est attribuée par la loi. Or, les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière ne reçoivent la qualité ni d'officier de police judiciaire¹⁷, ni d'agent de

¹⁷ Code de procédure pénale, article 10 : Ont la qualité d'officier de police judiciaire les membres de la Police grand-ducale tels que définis à l'article 17 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

police judiciaire¹⁸, ils se voient seulement attribuer certaines fonctions de police judiciaire au même titre que les fonctionnaires et agents regroupés à la section IV du Code de procédure pénale sous les articles 13-1 à 15-1.

Leurs pouvoirs sont donc exercés conformément à la loi qui les leur attribue. Ainsi, par exemple, la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets attribue la qualité d'officiers de police judiciaire à certains fonctionnaires et définit les pouvoirs et prérogatives de contrôle dont ils bénéficient. De même, les gardes champêtres disposent des compétences leur conférées par les articles 14-1 et 14-2 du Code de procédure pénale.

Comme le projet de loi n'attribue aucune compétence particulière aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière autre que la constatation des contraventions aux règlements de police générale des communes, leur seul pouvoir sera donc celui de dresser procès-verbal. Toute investigation de quelque nature que ce soit pour rechercher l'auteur d'une infraction est donc exclue, comme en matière de sanctions administratives. Contrairement aux faits réprimés par une amende administrative, ils ne seront pas autorisés à vérifier l'identité du contrevenant, la vérification d'identité étant strictement encadrée par l'article 45 du Code de procédure pénale ainsi que la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et réservée aux officiers et agents de police judiciaire.

Dans ces conditions, l'attribution de certaines fonctions de police judiciaire aux agents municipaux ressemble davantage à une coquille vide qu'à une vraie révolution. C'est la Police et elle seule qui, dotée des pouvoirs de police judiciaire, pourra rassembler les preuves et rechercher les auteurs des faits qui leur auront été dénoncés par les agents municipaux. On retombe dans le cercle vicieux de l'absence de réelle sanction contre les contraventions au règlement de police générale : les parquets risquent de se retrouver submergés par des procès-verbaux dressés contre des auteurs inconnus, et ce sont eux qui devront le cas échéant mener une enquête d'identification judiciaire ou classer sans suite des infractions considérées comme mineures.

Le SYVICOL avait ainsi revendiqué dans son avis du 27 septembre 2017 l'attribution aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière de pouvoirs spécifiques de police judiciaire expressément définis, ce qui s'avère indispensable en pratique pour faire respecter les règlements de police générale.

Articles 17 et 18 – Amendement 17

Sans observation

Article 19 – Amendement 18

L'amendement 18 apporte plusieurs changements au nouvel article 19 du projet de loi qui a notamment pour objet de modifier l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le SYVICOL note avec satisfaction que les auteurs ont fait droit à sa demande de permettre à une ou plusieurs communes d'engager ensemble des agents municipaux conformément au nouvel article 99, dernier alinéa, élargissant ainsi les possibilités de coopération entre communes. Il conviendra cependant de faire attention à la modification prévue par l'article 26 du projet de loi n°7514 qui rétablit la condition que les communes soient limitrophes.

Il se rallie au raisonnement du Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire du 15 juin 2021 de faire abstraction de l'expression « en accord avec le chef du commissariat de police » et rappelle sa demande que soit précisé, pour la constatation des contraventions et délits, que les agents municipaux sont placés « sous l'autorité du procureur général d'Etat et sous la surveillance du procureur d'Etat ».

Par la nouvelle formulation de l'article 99, le ministère entend donner une définition légale à diverses missions actuellement exercées par les agents municipaux. Le SYVICOL tient à souligner que le cadre légal existe, à savoir qu'« ils (les agents municipaux) sont à la disposition de la communale pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes », et qu'il offre une grande flexibilité aux communes. Il s'agit donc d'une adaptation de la loi à la pratique.

¹⁸ Code de procédure pénale, article 13 : (1) Sont agents de police judiciaire les membres de la Police grand-ducale tels que définis à l'article 17 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Le SYVICOL ne peut que soutenir toute initiative visant à améliorer le sentiment de sécurité des citoyens et à prévenir les comportements inciviques qui portent atteinte aux règles essentielles du vivre ensemble. Il partage l'avis que la présence visible d'agents municipaux dans l'espace public est de nature à rassurer la population mais qu'elle ne saurait se substituer à la présence de membres de la Police grand-ducale, surtout lorsque le sentiment d'insécurité est le plus fort, notamment en soirée et la nuit.

Il note toutefois que la création d'un service de proximité par une commune s'accompagne de plusieurs contraintes. Tout d'abord, un tel service doit comprendre plusieurs agents municipaux, regroupés au sein d'une structure spécifique à mettre en place au niveau de l'administration communale. Ensuite, ce service est soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. Le SYVICOL s'interroge sur le bien-fondé de cette disposition dans la mesure où les missions qui peuvent être attribuées aux agents affectés à ce service découlent directement de la loi. Une telle disposition va encore à l'encontre de l'allègement de la surveillance administrative sur les communes, sachant que l'organisation interne de l'administration communale relève de la compétence autonome des communes. Il se demande si le cadre législatif ne pourrait pas simplement être précisé par une énumération des différentes missions visées à l'alinéa 2 en tant qu'exemple de « missions en rapport avec leurs aptitudes ». La polyvalence de l'agent municipal, qui est au contact direct de la population, s'accommode en effet mal d'une définition rigide de ses tâches.

Concernant le contenu des missions prévues au nouvel alinéa 3 de l'article 99, le SYVICOL est d'avis que le point 3 devrait être reformulé de manière plus générale et neutre, tout en précisant que la traversée se fait sur des passages protégés. Au point 4, il est proposé d'élargir la surveillance aux événements coorganisés ainsi qu'à ceux autorisés par la commune. L'alinéa 4 pourrait être modifié en conséquence afin de préciser que cette surveillance ne peut être exercée que « dans les lieux où se déroulent ces événements ».

A l'exception du point 4, ces missions sont exercées « sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ». Le SYVICOL renvoie à ses observations sous l'article 3 du projet de loi en ce qui concerne les lieux accessibles au public qu'il souhaiterait voir définir.

S'il est dans l'intérêt de la commune de renforcer la qualification de ses agents municipaux, le SYVICOL s'interroge quant au contenu des deux règlements grand-ducaux prévus aux alinéas 7 et 8, et invite le ministère à lui soumettre lesdits projets de règlement pour avis. L'article 99 alinéa 5 prévoit déjà l'adoption d'un règlement grand-ducal déterminant les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux mais qui, tout comme celui prévu à l'alinéa 4, n'a jamais été pris.

Le SYVICOL demande la suppression de l'alinéa 10, qui est superfétatoire. Le fait que les agents municipaux ne peuvent poser que les actes pour lesquels ils sont compétents tombe sous le sens. Il est tout aussi évident qu'ils jouissent des mêmes droits que toute autre personne placée dans les mêmes circonstances, par exemple faire usage de la force en cas de légitime défense de soi-même ou d'autrui.

Articles 20 et 21 – Amendement 19

Le SYVICOL salue l'ouverture effectuée par l'amendement 19 qui a pour objet de modifier l'article 23 de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens, en donnant la possibilité aux agents municipaux de constater par des procès-verbaux les infractions aux dispositions des articles 2 et 11. Il est cependant d'avis que les agents pourraient utilement vérifier que le détenteur d'un chien est en possession d'un récépissé valable conformément à l'article 3, paragraphe 2, et en cas de non-présentation d'un récépissé valable, dresser un procès-verbal.

S'agissant d'une contravention à la loi, hypothèse non visée par l'article 15-1bis, le SYVICOL se demande s'il ne faudrait pas modifier celui-ci en conséquence. De même, il serait utile de préciser après « recherchent et constatent par procès-verbaux », « dans la ou les communes de leur ressort ». Le SYVICOL comprend la restriction concernant les « parties communes des immeubles collectifs » étant donné qu'elle fait référence à l'article 2 de la loi modifiée du 9 mai 2008 précitée. Comme il ne s'agit pas d'un lieu accessible au public, il se demande si une disposition générale précisant que l'agent municipal ne peut exercer ses missions que sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ne serait pas suffisante.

Articles 22 à 24

Sans commentaire

*

PROJET DE LOI n° 7124

Les amendements gouvernementaux au projet de loi n'appellent pas de nouveaux commentaires autres que ceux déjà formulés dans les précédents avis du SYVICOL, qu'il rappelle brièvement.

Article I^{er} du projet de loi

Le paragraphe 5 de l'article 9-1 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif d'après lequel « le recours a un effet suspensif » fait double emploi avec l'article 14, paragraphe 2, du projet de loi n°7126.

Article II du projet de loi

Le libellé de l'article 14-1, paragraphe 7, première phrase, est ambigu. Si la défense de l'Etat est assumée par un fonctionnaire du groupe de traitement A1, cela ne peut être le fonctionnaire sanctionnateur puisque ce dernier est à considérer, in fine, comme « l'autorité administrative ayant pris la décision ou la mesure attaquée ». Il y aurait dès lors lieu de clarifier quel est le ministère compétent pour éviter le risque de voir invoquer un éventuel vice de forme.

Le SYVICOL peut marquer son accord avec la suppression du paragraphe 14 de l'article 14-1 prévoyant un délai de trois mois au tribunal administratif pour rendre son jugement. Il donne cependant à considérer qu'une évacuation rapide des affaires serait dans l'intérêt du système des sanctions administratives communales qui a justement pour ambition de punir plus rapidement les petites infractions que le système pénal.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 22 juillet 2021

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/14

N° 7126¹⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**relative aux sanctions administratives communales modifiant****1° le Code pénal ;****2° le Code de procédure pénale;****3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Deuxième avis complémentaire de la Cour Supérieure de Justice (27.4.2021).....	1
2) Deuxième avis complémentaire du Parquet de Luxembourg...	2
3) Deuxième avis complémentaire du Parquet de Diekirch (3.6.2021).....	4
4) Deuxième avis complémentaire du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (8.6.2021).....	4
5) Deuxième avis complémentaire du Parquet général (20.5.2021)	4
6) Avis complémentaire de la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette – Dépêche de la Juge de Paix directrice au Procureur général d'État (14.6.2021).....	8

*

**DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE
DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE**

(27.4.2021)

conc. : projet de loi n° 7126 relatif aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux (52.167)

Brm.– Retransmis à Madame le Procureur Général d'Etat avec l'information que la Cour Supérieure de Justice n'a pas d'observations particulières à formuler concernant le projet de loi sous rubrique.

Le Président de la Cour,
Jean-Claude WIWINIUS

*

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU PARQUET DE LUXEMBOURG

Le Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg a émis un avis à propos du projet de loi sous rubrique à deux reprises, d'abord en date du 5 juin 2017 et par la suite, conjointement avec le Parquet près le tribunal d'arrondissement de Diekirch, en date du 25 mai 2018.

Les amendements gouvernementaux déposés entendent rencontrer certaines observations faites par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 octobre 2018.

Le soussigné constate qu'il n'a pas été tenu compte de bon nombre de critiques et observations formulées dans les avis des autorités judiciaires, de sorte qu'il se permet de renvoyer aux avis antérieurement émis et de ne relever que quelques points particuliers.

A la lecture du nouvel article 3, il appert qu'il existe toujours des dispositions pour lesquelles « seules des sanctions administratives peuvent être prévues par le conseil communal (...) », et qui pourtant risquent, de par leurs qualifications pénales qu'elles sont susceptibles de recevoir, d'entrer en collusion avec d'éventuelles poursuites pénales. Tel est notamment le cas de toute disposition susceptible d'être qualifiée de tapage nocturne, mais aussi pour tous les faits en relation avec la voie publique, matière réglée par l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 et punissable pénalement.

Pour certains faits se pose toujours la question des pouvoirs d'enquête de l'agent municipal afin d'identifier la personne à laquelle le fait peut être imputé (notamment les points 12°, 13°, 16°).

Dans la mesure où les faits énumérés sont concurremment constatés par les agents municipaux, les gardes-champêtres et les agents de la police grand-ducale, se pose toujours la question du cadre dans lequel agissent les agents de la police grand-ducale, compétente pour la constatation des infractions pénales, dès lors qu'un même fait est susceptible d'être sanctionné tant pénalement qu'administrativement. Il y aura dans ce cas une source d'insécurité juridique flagrante en ce que les règles de procédure et les sanctions diffèrent sensiblement selon que le fait sera constaté « administrativement » ou « pénalement ».

La lourdeur du système, déjà dénoncée dans les avis antérieurs, reste entière dès lors qu'il s'agit, pour le constatant, de contrôler l'identité du contrevenant. Le fait du refus d'exhiber une pièce d'identité est certes sanctionné par une amende de 25 à 250 euros, mais il n'est précisé nulle part quelle est la nature de cette amende. S'il s'agit d'une peine de police, seule la police grand-ducale – forcément appelée sur les lieux par l'agent municipal, est habilitée à la constater. Qui plus est, comment se fait le constat de ce refus : par l'agent qualifié pour l'amende administrative ? Or, aucun article du projet ne lui attribue ce pouvoir. S'il s'agit de la police grand-ducale, on retrouve toute la lourdeur du système.

Le constat auquel les agents municipaux procèdent est limité aux faits dont ils ont été les témoins directs ; ceci implique qu'il ne saurait y avoir constat en cas de dénonciation par un tiers ou lorsque l'auteur du fait constaté est resté inconnu. Le Conseil d'Etat critique à juste titre que l'absence de pouvoirs d'enquête dans le chef de l'agent qui constate l'infraction constitue une des faiblesses majeures du système envisagé. Ce manque de moyens procéduraux s'applique même aux agents de la Police grand-ducale. Par contre, lorsque les faits sont susceptibles de sanctions pénales, il sera dressé procès-verbal au sens du code de procédure pénale, avec les moyens d'investigation y rattachés. Le recours, tantôt à l'un, tantôt à l'autre de ces deux instruments risque d'être source de difficultés dans la pratique.

En ce qui concerne la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur, il est prévu au nouvel article 7 que celui-ci entend les témoins sous prestation de serment. Toutefois, qui lui communique l'existence et l'identité de ces témoins ? En effet, le constat ne semble pas prévoir de rubrique renseignant l'existence d'éventuels témoins. Dans la communication de l'article 7(2), il n'est pas davantage prévu que le fonctionnaire sanctionnateur avise le contrevenant de son droit de faire citer des témoins. Qui plus est, le système mis en place en ce qui concerne le prétendu faux témoignage est incohérent en ce que le fonctionnaire sanctionnateur ne saurait être assimilé à une juridiction susceptible de rendre applicables les dispositions pénales afférentes du code pénal. Par contre, le projet de loi entend ériger en délit le fait de verser une attestation testimoniale arguée de fausse.

Au niveau de la procédure à suivre devant le fonctionnaire sanctionnateur continue également à se poser la question de l'opportunité des poursuites. Le fonctionnaire sanctionnateur aura-t-il le droit de classer un dossier et de renoncer à infliger une amende ? Le nouvel article 8 (3) prévoit qu'après l'ex-

piration du délai visé au paragraphe (1), le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative. Quid si pour une raison ou une autre, le fonctionnaire sanctionnateur laisse écouler ce délai avant d'agir ? Ce point a son importance, surtout en considération du fait que le fonctionnaire sanctionnateur est somme toute un agent de l'Etat directement nommé par le ministre de l'Intérieur, de sorte que son indépendance, même inscrite dans la version actuelle du projet de loi amendé, risque d'être purement théorique.

De façon générale, il faut déplorer que l'administration de la preuve ne se trouve pas réglée de façon satisfaisante ; le code de procédure pénale par contre prévoit tout un arsenal juridique en la matière.

La disposition de l'article 12 nouveau est difficilement compréhensible en ce que pour plusieurs infractions éventuellement totalement distinctes, le fonctionnaire sanctionnateur est habilité à ne prononcer qu'une seule amende minorée de 25 euros, ce qui est contraire à toutes les règles du concours d'infractions prévues au code pénal.

Le libellé et le principe retenus par l'article 16 nouveau mettent au grand jour toute la lourdeur et les limites du système prévu : si l'on veut attribuer aux agents municipaux les pouvoirs de constatation d'infractions pénales – les contraventions aux règlements de police des communes et même certains délits – ceci doit aller de pair avec une formation adéquate, qui est certes prévue. Or, il faut se rendre à l'évidence que si l'on attribue aux agents municipaux, dans des domaines particuliers, les mêmes pouvoirs qu'aux agents de la police grand-ducale, il ne suffit pas de prévoir une formation allégée, mais d'astreindre les futurs agents municipaux à exactement la même formation que les membres de la police grand-ducale. Autant laisser toute la matière régie par les règles de procédure actuelles.

Le soussigné continue finalement à marquer son étonnement par rapport à la disposition de l'article 6 paragraphe (2) du projet de loi qui prévoit une prime mensuelle de 40 points au profit du fonctionnaire sanctionnateur au motif que celui-ci exercerait un travail spécifique qui comporterait une responsabilité particulière ainsi qu'une augmentation certaine de la charge de travail ordinaire du fonctionnaire concerné.

Cette responsabilité particulière vise, à bien le comprendre, des faits qui sont sanctionnés d'une amende maximale de 250.- euros et dont le traitement juridique ne devrait pas constituer une complexité extrême.

Les autorités judiciaires pénales traitent au quotidien des dossiers en matière de crimes et délits où il en va des libertés fondamentales les plus élémentaires du citoyen et sont amenées à ce titre à prendre des décisions touchant tantôt à la liberté d'aller et de venir (mise en détention préventive, décision de contrôle judiciaire, condamnation à des peines d'emprisonnement allant jusqu'à la réclusion à vie, ...), tantôt au patrimoine des individus (saisie et confiscation de biens de valeur parfois très élevée, y compris de biens immobiliers, condamnation à des peines d'amendes dont le plafond peut dépasser dans certains cas un million d'euros, ...).

Si la création de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur justifie une prime de mensuelle – dont on ne sait d'ailleurs pas si elle est pensionnable ou non – de 40 points indiciaires, tous les juges de police méritent au moins la même prime pour avoir à traiter les affaires de contravention présentant pour le moins le même enjeu que les affaires d'incivilités faisant l'objet du projet de loi sous analyse, tout en étant souvent bien plus complexes en fait et en droit que les faits dont aura à connaître le fonctionnaire sanctionnateur.

Les amendements ne sont pas allés à la rencontre des incertitudes et interrogations du projet sous analyse par rapport aux questions les plus fondamentales qui restent toujours sans réponse.

Le Procureur d'Etat,
Georges OSWALD

*

**DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE
DU PARQUET DE DIEKIRCH**

(3.6.2021)

Le Parquet de Diekirch n'a pas d'observation particulière à faire valoir quant à ce projet de loi au vu des amendements gouvernementaux suite à l'avis du 28 novembre 2017 et de l'avis complémentaire du 23 octobre 2018 rendus par le Conseil d'Etat.

Le Procureur d'Etat
Ernest NILLES

*

**DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE
DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE ET A LUXEMBOURG**

(8.6.2021)

AVIS

Le projet de loi qui a été soumis pour avis au Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg concerne les amendements gouvernementaux du 19 avril 2021 en rapport avec le projet de loi concernant les sanctions administratives communales et l'élargissement des compétences des agents municipaux.

Le tribunal tient à réitérer ses commentaires précédents et renvoie à cet égard à son avis de juin 2016.

7 juin 2021

Georges EVERLING

*

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU PARQUET GENERAL

(20.5.2021)

Le Parquet général tient à renouveler ses critiques fondamentales concernant le projet de loi sous rubrique et renvoie à cet égard aux avis précédents des autorités judiciaires et du Conseil d'Etat. Le système des amendes administratives communales que le gouvernement se propose d'instaurer s'accorde mal avec le dispositif pénal existant et suscite maintes difficultés pratiques pour lesquelles il existe pourtant des solutions bien établies dans la procédure pénale. De plus, la procédure que l'on se propose d'instaurer est bien lourde et prévoit un recours au fonctionnaire sanctionnateur, non uniquement dans le cas de la contestation de l'infraction, mais simplement en cas de refus de paiement, avec, en outre, possibilité de recours devant le juge administratif. Comme cela a été dit et répété, la meilleure solution aurait été de laisser la répression des incivilités dans le giron du droit pénal quitte à prévoir une procédure simplifiée ad hoc similaire à celle de l'amende forfaitaire introduite par la loi du 10 avril 2018 modifiant la loi du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés, qui a fait ses preuves. Le Parquet général préconise d'ailleurs d'étendre la procédure de l'amende forfaitaire à toutes les contraventions en matière de circulation routière qui n'entraînent pas une perte de points sur le permis de conduire.

Sous réserve de ces critiques de fond et de celles formulées dans ses avis précédents, le Parquet général tient à présenter les observations suivantes par rapport au projet tel que remanié.

De manière générale, il est relevé que le projet gagnerait significativement en lisibilité si la procédure prévue y était exposée dans sa suite chronologique, commençant par la constatation de l'infraction, les dispositions sur l'amende minorée et son paiement, et ensuite, à défaut de paiement, l'intervention du fonctionnaire sanctionnateur qui est saisi du constat écrit de l'infraction par la commune. Ainsi, la partie actuellement prévue à l'article 12 du projet de loi au sujet de l'amende minorée ferait suite à

l'article 4 qui traite de la constatation de l'infraction et serait suivie par la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur, actuellement prévu pour figurer aux articles 6 et suivants.

Par rapport aux divers amendements, le Parquet général présente les observations suivantes :

– *Amendement 1 :*

En ce qui concerne l'énumération des faits sanctionnés, le soussigné constate que si nombre d'entre eux ont été supprimés en réponse aux critiques formulées, six nouvelles incivilités ont été rajoutées. Or, pour plusieurs de ces incivilités rajoutées, se pose de nouveau la difficulté, relevée dans les avis antérieurs, de l'imputabilité de l'infraction, compte tenu de l'absence de pouvoirs d'enquête des agents municipaux. Il en est ainsi pour le n° 13, concernant l'interdiction faite aux établissements du secteur HORESCA d'installer des terrasses de café ou de restaurant au-delà du périmètre défini par le conseil communal. Sanctionnera-t-on le salarié qui a installé la terrasse ou recherchera-t-on celui (ou ceux) qui dispose(ent) du pouvoir légal de décision dans la société qui exploite le café ou le restaurant (dirigeant statutaire, titulaire de l'autorisation d'établissement) ? Dans le dernier cas, comment, vu l'absence de pouvoir d'enquête, l'agent municipal déterminera-t-il le dirigeant responsable ? Il en est de même pour les n° 12 et 16, concernant les chantiers, les entreprises de construction et celles de transport. Sanctionnera-t-on l'ouvrier ou le patron ? Pour le n° 12 l'on peut se poser la question si l'interdiction d'exécuter des travaux sur des chantiers en dehors des horaires fixés, incrimine également le maître d'ouvrage.

Le soussigné renouvelle en outre sa critique concernant la formulation de l'interdiction n° 10 et renvoie à son avis précédent du 9 juin 2017.

– *Amendement 4 :*

En ce qui concerne le constat d'infraction, dont le contenu est précisé et pour lequel un modèle-type serait établi par règlement grand-ducal, le soussigné s'étonne quelque peu que l'original soit remis au contrevenant et la copie à l'administration communale. En procédure pénale, l'original d'un procès-verbal est toujours conservé auprès de l'autorité judiciaire. L'on peut encore soulever les questions de la nécessité ou non d'indiquer la durée de conservation du constat par l'administration communale, compte tenu des impératifs liés à la protection des données et si le contrevenant a droit à une traduction du constat s'il ne comprend pas la langue dans laquelle il est rédigé, ainsi que cela est le cas en procédure pénale.

– *Amendement 6 :*

La procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur prévoit désormais que des témoins peuvent y déposer. Ne faudrait-il dès lors pas prévoir que le fonctionnaire sanctionnateur informe le contrevenant, outre son droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix, tel que prévu à l'article 7, du droit de présenter des témoins ?

De manière plus importante, comme déjà relevé dans son avis précédent du 24 mai 2018, le soussigné émet de forts doutes au sujet de la question si des faux témoignages faits devant le fonctionnaire sanctionnateur sont punissables aux termes de l'article 220 du Code pénal. En effet, d'une part, il ne suffit pas, comme le semblent penser les auteurs du projet de loi, que l'on assermente les témoins pour que les fausses déclarations qu'ils vont, le cas échéant, faire soient punissables. Ainsi, le juge d'instruction assermente les témoins (article 71 du Code de procédure pénale), mais les fausses déclarations faites devant lui par ces témoins ne sont pas punissables¹. D'autre part, l'article 220 du Code pénal impose que les fausses déclarations aient été faites en justice, c'est-à-dire devant une juridiction². Or, même si le projet de texte prévoit que le fonctionnaire sanctionnateur « *exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il ne puisse recevoir d'instruction à cet égard* » et qu'il assermente les témoins, l'on

1 Elles ne le sont pas puisque « *le faux témoignage n'est punissable que lorsqu'il est porté dans les débats qui doivent se terminer par une condamnation ou un acquittement* », cf. travaux préparatoires à l'adoption du Code pénal belge de 1867 cités in : Marie-Aude BEERNAEART, Du faux témoignage et du faux serment, Les Infractions, 1ère édition, volume 4, chapitre 5, p. 334, n° 10.

2 Marie-Aude BEERNAEART, précité, p. 333, n° 8 : « *Pour que le faux témoignage soit punissable, il faut qu'il ait été donné en justice, c'est-à-dire devant une juridiction régulièrement composée. (...)* ». Voir aussi documents parlementaires (n° 26561) relatifs à la loi du 19 mai 1983 portant modification de l'article 220 du code pénal et notamment l'avis du Conseil d'Etat qui retient « *qu'il importe que (...) l'article 220 du code pénal soit libellé de façon à viser expressément le faux témoignage devant les juridictions administratives.* » (souligné par le soussigné).

peut raisonnablement douter qu'il puisse être considéré comme une étant une juridiction. En effet, la situation du fonctionnaire sanctionnateur paraît comparable à ce qui était celle du directeur des contributions directes avant la création des juridictions administratives en 1996. A l'époque, celui-ci agissait comme juge de première instance pour la matière de la fiscalité directe, avec possibilité de recours auprès du Comité du contentieux du Conseil d'Etat. Suite aux critiques d'impartialité à l'égard du Comité du contentieux du Conseil d'Etat formulées par l'arrêt PROCOLA de la Cour européenne des droits de l'homme³, et du débat qui s'en est suivi au sujet des exigences d'indépendance et d'impartialité, les juridictions administratives ont été créées et depuis lors, le directeur des contributions directes, s'il demeure compétent pour connaître des réclamations en la matière des impôts directs, ne fait plus figure de juge de première instance.

Le faux témoignage fait devant le fonctionnaire sanctionnateur ne serait donc pas punissable, alors qu'en revanche, en vertu de la modification proposée à l'article 209-1 du Code pénal (amendement 16, article 15, paragraphe 1 du projet de loi), serait punissable la fausse attestation testimoniale produite devant le même fonctionnaire sanctionnateur, ce qui n'est pas cohérent.

Se pose encore la question si les déclarations des témoins devant le fonctionnaire sanctionnateur seront consignées par écrit, ceci aux fins de servir, le cas échéant, aux débats devant le tribunal administratif qui connaîtrait du recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur. Il est rappelé à cet égard que le projet de loi n° 7124 ne prévoit pas (du moins pas formellement) la preuve par témoins devant le tribunal administratif et que seul des pièces pourront y être déposées.

Lors des débats oraux devant le fonctionnaire sanctionnateur, des difficultés peuvent surgir du fait que le contrevenant ou le témoin ne parlent pas la langue du fonctionnaire sanctionnateur. En procédure pénale, dans un tel cas, un prévenu ou un témoin aurait droit à un interprète gratuit, convoqué par le ministère public.

Il est rappelé que toutes ces difficultés pourraient être éludées si l'on se tenait à la procédure pénale ordinaire.

– *Amendement 7* :

Le nouveau texte de l'article 9 a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles les contrevenants sont sanctionnés. Or, ce texte manque de clarté et devrait être reformulé. En effet, les paragraphes 1 et 2 semblent se contredire : Ainsi, si le contrevenant ne conteste pas, est-ce que le fonctionnaire sanctionnateur inflige l'amende, alors même qu'il constate que le constat est entaché d'irrégularités ?

A noter que ces dispositions ne règlent pas la question de l'opportunité de poursuites du fonctionnaire sanctionnateur. Celle-ci reste entière puisqu'il suffirait au fonctionnaire sanctionnateur de ne pas prendre de décision dans le délai de quatre mois prévu à l'article 8 du projet afin qu'il ne puisse plus infliger de sanction.

– *Amendement 11* :

Au paragraphe 1^{er} de l'article 12, les auteurs du projet font le choix, qu'ils n'expliquent pas autrement, que la constatation de plusieurs infractions « concomitantes » pour lesquelles des sanctions administratives sont prévues ne donne lieu qu'à une amende unique. En procédure pénale ordinaire, s'agissant de contraventions⁴, respectivement en matière des avertissements taxés⁵, c'est le contraire, sauf concours idéal, autant d'amendes ou d'avertissements taxés sont dus qu'il y a d'infractions.

Au paragraphe 2 de l'article 12 projeté, la phrase indiquant que le contrevenant est informé par l'agent constatateur que le paiement de l'amende minorée met fin à la procédure est superflue puisque cette information figure dans le constat en vertu du paragraphe 3 de l'article 4 projeté. Il en est de même de l'indication au paragraphe 5 que la commune conserve une copie du constat, ce qui est déjà prévu à l'article au paragraphe 1^{er} de l'article 4. Aussi, le paragraphe 6 de l'article 12 reprend les dispositions du paragraphe 5 de l'article 4 en ce que le modèle-type du constat est déterminé par règlement grand-ducal.

3 CEDH 28 septembre 1995, affaire 27/1994/474/555.

4 Article 58 du Code de procédure pénale.

5 Article 15 de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

– *Amendement 13* :

Le délai de prescription quinquennal de l’amende administrative est bien long comparé au délai de seulement deux ans prévu pour les contraventions en matière pénale et pour l’amende forfaitaire du système CSA. Les auteurs du projet de loi n’indiquent par ailleurs pas les raisons qui justifient d’adopter ici un délai plus que double.

Le délai de prescription devrait courir, non pas à partir de la communication de la décision, mais à partir de la décision elle-même, voire plus précisément, à partir du jour où la décision du fonctionnaire sanctionneur infligeant la sanction ne pourra plus être attaquée par le recours prévu devant le tribunal administratif sinon, à défaut de communication au contrevenant de la décision du fonctionnaire sanctionneur, le délai de prescription ne commencerait pas à courir. En cas de jugement du tribunal administratif confirmant la sanction, le délai de prescription commencerait à courir à partir de ce jugement.

– *Amendement 15* :

Il est noté qu’à la différence de la proposition de texte précédente, les dispositions proposées au nouvel article 14 concernant le recours contre les décisions de sanctions administratives du fonctionnaire sanctionneur ne renvoient plus, pour la procédure applicable devant la juridiction administrative, à un texte de loi spécifique à créer (projet de loi n° 7124), mais aux lois du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l’ordre administratif et du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives. Est-ce que cela revient à dire que le projet de loi n° 7124 est abandonné et qu’on recourt à la procédure ordinaire ? Le commentaire des articles est muet sur ce point. Il est supposé que cela n’est pas le cas, mais que le projet de loi se réfère aux lois du 7 novembre 1996 et du 21 juin 1999 tels qu’elles seront modifiées par le projet de loi n° 7124.

Le paragraphe 4 de l’article 14 projeté manque de clarté. Il ne devrait trouver application que si le tribunal administratif modifie le quantum de la sanction administrative, puisque dans les autres hypothèses, à l’exception de celle où le tribunal administratif décharge l’intéressé complètement du paiement de l’amende et où il n’y a donc pas de titre de recette, c’est le paragraphe 5 qui joue.

– *Amendements 17 et 19* :

Le Parquet général réaffirme ses vives réserves à l’égard de l’article 15-1bis projeté du Code de procédure pénale et rejoint en cela celles formulées par le Conseil d’Etat dans son avis du 28 novembre 2017. Le soussigné considère par ailleurs que les exigences relatives à la formation professionnelle des agents municipaux ne trouvent pas leur place dans le Code de procédure pénale et devraient être prévus dans un texte à part.

Dans ce même contexte, le projet de loi se propose de prévoir la compétence des agents municipaux pour rechercher et constater également en matière des infractions de pêche et pour les infractions à l’obligation de tenir les chiens en laisse. Concernant ce dernier point, l’incohérence du système est mise en évidence par le fait que si l’agent municipal, qui dispose des qualifications de l’article 15-1bis, constate qu’une personne introduit un chien sur une aire de jeux sans en outre le tenir en laisse, il devrait établir à la fois le constat pour la première infraction visée au point 11 de la liste et rédiger procès-verbal pour la seconde pour laquelle il dispose, en outre, et à la différence de la première, de pouvoirs d’enquête.

En ce qui concerne le pouvoir donné à la police de procéder à des contrôles d’identité dans le cadre de la constatation d’infractions sanctionnées par les amendes administratives, ne faudrait-il pas préciser que ces contrôles s’effectuent dans les conditions de l’article 45 du Code de procédure pénale ? Il est encore noté que la disposition projetée n’arrange pas nécessairement les choses : si la personne refuse de s’identifier à l’égard de l’agent municipal et continue son chemin, en attendant le déplacement sur les lieux de la police, le constat de l’infraction et sa poursuite risquent fort d’être compromis.

– *Amendement 18* :

Le projet de loi se propose de charger, dans le cadre d’un service de proximité, les agents municipaux de missions tendant à « l’accroissement du sentiment de sécurité des citoyens et à la prévention des nuisances publiques ».

Il est précisé que dans le cadre de ces missions les agents municipaux ne peuvent pas poser d'actes autres que ceux qui découlent de l'exercice des droits dont jouit tout citoyen⁶ et des compétences dont ils disposent en vertu de la loi pour la constatation des infractions et qu'ils ne peuvent avoir recours à aucune forme de contrainte ou de force.

Dans la mesure où l'octroi de ces mesures ne s'accompagne pas de pouvoirs de contrainte particuliers, le Parquet général peut s'accommoder de ces dispositions.

Luxembourg, le 20 mai 2021

*Pour le procureur général d'Etat,
Le premier avocat général,
Marc HARPES*

*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA COUR DE JUSTICE
DE PAIX D'ESCH-SUR-ALZETTE**

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

(14.6.2021)

Madame le Procureur général d'Etat,

Conformément à votre demande, je me permets de vous transmettre en annexe l'avis de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette sur les amendements gouvernementaux du 19 avril 2021 concernant le projet de loi n° 7126 relative aux sanctions administratives communales modifiant le code pénal, le code d'instruction criminelle, la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Veillez agréer, Madame le Procureur général d'Etat, l'expression de mes meilleurs sentiments.

*Annick EVERLING
Juge de paix directeur*

*

⁶ Il semble s'agir d'un renvoi à l'article 43 du Code de procédure pénale qui autorise toute personne, en cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, d'appréhender l'auteur et de le conduire à l'officier de police judiciaire le plus proche.

**AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX DU 19 AVRIL 2021
concernant le projet de loi n° 7126 relatif aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modifiant :**

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

Avis de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette

La Justice de paix d'Esch-sur-Alzette tient à renouveler ses remarques concernant le projet de loi sous rubrique et renvoie à cet égard à son avis du 14 juin 2017.

Annick EVERLING
Juge de paix directeur

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/15

N° 7126¹⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**relative aux sanctions administratives communales modifiant****1° le Code pénal ;****2° le Code de procédure pénale;****3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Commission nationale pour la protection des données (7.12.2018)	1
2) Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données (9.7.2021).....	3

*

**AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR
LA PROTECTION DES DONNEES**

(7.12.2018)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1er, lettre (e) du règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après « le RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée « la Commission nationale » ou « la CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

Faisant suite à la demande lui adressée par Monsieur le Ministre de l'Intérieur en date du 2 mai 2018, la Commission nationale entend présenter ci-après ses réflexions et commentaires au sujet du projet de loi relative aux sanctions administratives communales modifiant 1) le Code pénal, 2) le Code de procédure pénale, et 3) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, déposé à la Chambre des Députés comme projet de loi n° 7126 en date du 4 avril 2017 (ci-après « le projet de loi »).

L'objectif principal du projet de loi est de faire « *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 (...)* »¹.

Pour sa part, la Commission nationale entend limiter ses observations aux questions soulevées par les dispositions du projet de loi sous examen traitant des aspects liés au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

¹ cf. Exposé des motifs, page 1, cinquième paragraphe.

I) *Article 7 du projet de loi : accès du fonctionnaire sanctionnateur au registre national des personnes physiques*

Selon l'article 7 du projet de loi, le fonctionnaire sanctionnateur a accès « aux données pertinentes à cette fin » du registre national des personnes physiques dans le cadre de l'exercice de ses compétences. La CNPD partage l'avis du législateur que le fonctionnaire sanctionnateur devrait avoir accès uniquement aux données pertinentes dans le cadre de l'exercice de ses compétences, c'est-à-dire aux données mentionnées dans le fichier des sanctions administratives communales, et non pas aux autres données comprises dans le registre national des personnes physiques (comme, par exemple, les données concernant la famille de la personne concernée).

II) *Articles 18 et 19 et l'article 10 du projet de loi : Registres des sanctions administratives communales*

Les articles 18 et 19 du projet prévoient la création de trois fichiers présentant des différences relatives au créateur du fichier. L'article 18 du projet de loi prévoit que le fonctionnaire sanctionnateur tient un « *fichier des infractions dont les constats lui sont transmis* » et l'article 19 du projet de loi prévoit que les communes et la Police grand-ducale tiennent un « *fichier des sanctions administratives* ».

Selon l'article 18 du projet de loi, le fichier du fonctionnaire sanctionnateur contient i) le nom, prénom, date de naissance, résidence habituelle et, le cas échéant, le numéro d'identification des personnes qui font l'objet du constat, ii) la nature des faits commis, et iii) les sanctions infligées.

Selon l'article 19 du projet de loi, le fichier de la Police grand-ducale contient i) le nom, prénom, date de naissance, résidence habituelle et, le cas échéant, le numéro d'identification des personnes qui font l'objet du constat, et ii) la nature des faits commis. Et le fichier des communes contient i) le nom, prénom, date de naissance, résidence habituelle et, le cas échéant, le numéro d'identification des personnes qui font l'objet du constat, ii) la nature des faits commis, et iii) la date de transmission du constat au fonctionnaire sanctionnateur.

Il en résulte que le fichier du fonctionnaire sanctionnateur est le seul fichier à contenir à la fois l'infraction et la sanction infligée. Par contre, l'article 10 du projet de loi prévoit que le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée. La CNPD se demande si la copie de la décision envoyée à la commune va être liée au fichier de la commune ? Dans un cas pareil, il y aurait de fait création d'un casier judiciaire communal.

Plus généralement, la Commission nationale constate un parallélisme entre le casier judiciaire prévu par la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire et le fichier du fonctionnaire sanctionnateur (et, le cas échéant, le fichier de la commune). La CNPD s'interroge sur les modalités de fonctionnement du fichier du fonctionnaire sanctionnateur (et, le cas échéant, le fichier de la commune) qui s'apparente à un casier judiciaire au niveau communal. En effet, il existe des règles très spécifiques en relation avec l'inscription et la radiation des décisions de condamnations des ordres judiciaires dans le casier judiciaire mais le projet de loi reste muet sur les modalités de fonctionnement des fichiers en question.

Selon l'article 5 paragraphe (1) lettre (e) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Le projet de loi ne fait pas mention d'une durée de conservation limitée de l'inscription d'une infraction dans ces fichiers. La CNPD tient à rappeler qu'une limitation de la conservation des données inscrites dans le fichier du fonctionnaire sanctionnateur (et, le cas échéant, le fichier de la commune) est indispensable. Au surplus, la Commission nationale se demande qui va fixer cette durée de conservation (le Ministre, les communes ou le fonctionnaire sanctionnateur) et qui va être responsable pour la radiation des données après l'écoulement du temps de conservation des données?

En outre, il existe des règles spécifiques en relation avec l'accès aux données traitées dans le casier judiciaire prévu par la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire. Le projet de loi semble limiter l'accès au fichier du fonctionnaire sanctionnateur au fonctionnaire sanctionnateur lui-même mais en ce qui concerne le fichier de la commune, le projet de loi ne prévoit aucune limitation d'accès au niveau de la commune. La CNPD recommande vivement d'inscrire i) un accès restreint à ce fichier dans le projet de loi, et ii) des précisions concernant le droit d'accès de la personne concernée au fichier du fonctionnaire sanctionnateur (et, le cas échéant, au fichier de la commune).

Contrairement à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 23 octobre 2018, la CNPD approuve la précision des données pertinentes prévues dans les articles 18 et 19 du projet de loi. Le principe de sécurité juridique est ainsi renforcé et le RGPD prévoit expressément la possibilité de telles précisions dans le droit national.

Ainsi, l'article 6, paragraphe (3) du RGPD prévoit que « (...) cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX [du RGPD] (...) ».

Le Considérant (45) du RGPD précise par ailleurs aussi que « (...) ce droit [national] pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal. »

Pour le surplus, la Commission nationale n'a pas d'autres observations à formuler.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 7 décembre 2018.

La Commission nationale pour la protection des données,

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Christophe BUSCHMANN
Commissaire

Josiane PAULY
Membre suppléant

*

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(9.7.2021)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre (c) du règlement (UE) n°2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».

Le 7 décembre 2018, la CNPD a avisé le projet de loi n° 7126 relative aux sanctions administratives communales modifiant 1) le Code pénal, 2) le Code de procédure pénale, et 3) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (ci-après le « projet de loi »)¹.

¹ Avis de la Commission nationale pour la protection des données à l'égard du projet de loi n° 7126 relative aux sanctions administratives communales modifiant 1) le Code pénal, 2) le Code de procédure pénale, et 3) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, délibération du n° 490/2018 du 7 décembre 2018.

Par courrier en date du 19 avril 2021, Madame la Ministre de l'Intérieur a invité la Commission nationale à aviser les amendements gouvernementaux au projet de loi, approuvés par le Conseil du gouvernement dans sa séance du 2 avril 2021 (ci-après les « amendements »).

Le présent avis se limitera aux questions relatives aux aspects de la protection des données à caractère personnel soulevées par les amendements 6 et 14 au projet de loi.

I) *Ad Amendement 6*

Bien que l'amendement 6 ne modifie pas le paragraphe (1) de l'article 7 du projet de loi concernant l'accès du fonctionnaire sanctionnateur au registre national des personnes physiques, la CNPD tient à réitérer ses considérations formulées dans son avis du 7 décembre 2018, selon lesquelles « *le fonctionnaire sanctionnateur devrait avoir accès uniquement aux données pertinentes dans le cadre de l'exercice de ses compétences, c'est-à-dire aux données mentionnées dans le fichier des sanctions administratives communales, et non pas aux autres données comprises dans le registre national des personnes physiques (comme, par exemple, les données concernant la famille de la personne concernée)* ».

II) *Ad Amendement 14*

L'amendement 14 a pour objet de supprimer les dispositions du Chapitre 7 du projet de loi relatif aux registres des sanctions administratives communales, qui prévoyaient la création de trois fichiers.

En effet, les articles 18 et 19 du Chapitre 7 précité prévoyaient respectivement que le fonctionnaire sanctionnateur tient un « fichier des infractions dont les constats lui sont transmis » et que les communes et la Police grand-ducale tiennent un « fichier des sanctions administratives ».

La suppression des articles précités, par les auteurs du projet de loi, fait suite aux observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 28 novembre 2017 ainsi que dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, selon lesquelles il considère que « *la matière est réglée à suffisance par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* »² et qu'il convient d'omettre les articles 18 et 19 précités.

Or, la CNPD avait, au contraire, dans son avis du 7 décembre 2018, salué que le projet de loi entendait prévoir le principe de la création de tels registres, conformément à l'article 6, paragraphe (3), du RGPD.

A cet égard, il convient de rappeler que la tenue d'un fichier de données à caractère personnel collectées et traitées par une autorité administrative doit reposer sur une base légale conformément à l'article 6, paragraphe (3), du RGPD³.

Cet article prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Dans ces deux cas de figure, le fondement et les finalités des traitements de données doivent spécifiquement être définis soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.

² Voir « examen des articles », Article 18, page 13 du document parlementaire n°7126/04, et « examen des amendements », Amendements 21 et 22, page 9 du document parlementaire n°7126/09.

³ L'article 6 paragraphe (3) dispose que : « Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :
a. le droit de l'Union; ou
b. le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être: la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. ».

De plus, le considérant (45) du RGPD précise qu'il devrait « [...] appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un Etat membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal. [...] ».

Le considérant 41 du RGPD précise encore que cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme⁴.

En vertu des dispositions précitées, ces bases légales devraient établir des dispositions spécifiques visant à déterminer, entre autres, les types de données traitées, les personnes concernées, les entités auxquelles les données peuvent être communiquées et pour quelles finalités, les durées de conservation des données ou encore les opérations et procédures de traitement.

Dès lors, pour que la licéité du traitement dans le secteur public soit assurée, il faut disposer d'un texte normatif national ou supranational qui peut amener une administration ou un service à devoir traiter des données pour remplir ses missions⁵. S'il ne faut pas qu'un texte prescrive spécifiquement un traitement de données, « la finalité du traitement doit cependant être précise, dans la mesure où le texte amenant l'administration à traiter des données doit permettre aux administrés d'en déduire la nature des données et les fins pour lesquelles celles-ci sont utilisées »⁶.

Ainsi et malgré la suppression des dispositions précitées, la Commission nationale comprend que de tels registres auraient tout de même vocation à être tenus par le fonctionnaire sanctionneur, les communes et la Police grand-ducale, en tant que responsables du traitement desdits registres.

Dans un souci de sécurité juridique, la CNPD regrette donc que le texte sous avis ne conserve pas de telles dispositions et estime nécessaire que les dispositions des articles 18 et 19 du projet de loi soient conservées, alors qu'elles prévoient la création de tels fichiers. Celles-ci devront, en outre, contenir les éléments cités ci-avant.

Pour le surplus, la CNPD réitère ses observations formulées sous le point II de son avis du 7 décembre 2018.

Ainsi décidé à Belvaux en date du 9 juillet 2021.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Christophe BUSCHMANN
Commissaire

Marc LEMMER
Commissaire

4 En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.470, n°619. Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavřička et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

5 M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.470, n°619

6 M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.470, n°619

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/16

N° 7126¹⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modifiant :

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et hommes</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (21.1.2022).....	2
2) Texte coordonné.....	9

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(21.1.2022)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 32(2) de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, j'ai l'honneur de vous soumettre les amendements suivants au projet de loi sous objet que la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes a adoptés dans sa réunion du 23 novembre 2021.

*

REMARQUES PRELIMINAIRES :

- 1) L'intitulé du projet de loi est précisé par la mention de l'élargissement des compétences des agents municipaux suite à la modification de l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 par amendement gouvernemental du 15 avril 2021, ainsi que complété par l'énumération des lois modifiées par la future loi.
- 2) Le Conseil d'État a exprimé une observation complémentaire à l'égard de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale prévu par l'article 16 du projet de loi tel qu'amendé par les auteurs du projet de loi le 15 avril 2021. Une discordance y existe entre le texte coordonné de l'article 16 du projet de loi et le texte coordonné de l'article 15-1bis, tel que figurant en tant qu'extrait du Code de procédure pénale parmi les textes coordonnés des actes modifiés par le projet de loi. Le texte coordonné de l'article 15-1bis contient au paragraphe 1^{er} un alinéa second qui n'a pas fait l'objet d'un amendement formel.

Il y a lieu de préciser qu'il s'agit d'une erreur matérielle survenue au cours des travaux préparatifs des auteurs du projet de loi concernant les amendements du 15 avril 2021. L'article 15-1bis, paragraphe 1^{er} ne comporte pas d'alinéa 2.

*

Les amendements se présentent comme suit :

(Suppressions proposées respectivement par la Commission et le Conseil d'État :	biffé
propositions du Conseil d'État :	<i>italique</i>
ajouts proposés par la Commission:	<u>souligné</u>)

Amendement 1

À l'article 3, le dernier alinéa est supprimé.

Commentaire

La commission suit le Conseil d'État qui souligne que le dispositif prévu relève de la formation des agents ou d'une circulaire interne et ne trouve pas sa place dans une loi et que si un tel dispositif est introduit dans la loi, se pose la question de la régularité formelle d'un constat qui ne reprend pas le libellé exact et la question de la qualification ultérieure des faits.

Amendement 2

L'article 4 est modifié comme suit :

1. le paragraphe 3 prend le libellé nouveau suivant :

« (3) Le constat porte les mentions suivantes sur :

1° les faits et leur qualification ;

2° l'identité du contrevenant ;

3° l'information que le paiement de l'amende minorée dans le délai visé à l'article 12, paragraphe 1^{er} met fin à la procédure de sanction administrative ;

- ~~4° l'information qu'à défaut de paiement de l'amende minorée dans le délai visé à l'article 12, paragraphe 1^{er}, le contrevenant peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros ;~~
- ~~5° le consentement ou l'opposition à la communication par voie électronique sécurisée avec le fonctionnaire sanctionnateur ;~~
- ~~6° en cas de consentement visé au point 5°, l'adresse électronique du contrevenant.~~
- 1° le nom de la commune ;
- 2° le numéro du constat ;
- 3° l'identité, la fonction et la signature de l'agent constatateur ;
- 4° l'identité, la nationalité, l'adresse et la date et le lieu de naissance du contrevenant ;
- 5° les faits et leur qualification, ainsi que la date, l'heure et le lieu de leur commission ;
- 6° la présence ou non de témoins et, le cas échéant, leurs identité et adresse ;
- 7° le règlement communal applicable et l'article enfreint ;
- 8° l'information que le contrevenant peut effectuer le paiement de la taxe unique dans le délai de quinze jours à partir du jour de constatation de l'infraction ;
- 9° l'information que le paiement de la taxe unique dans le délai visé à l'article 13, paragraphe 1^{er} met fin à la procédure de sanction administrative ;
- 10° l'information qu'à défaut de paiement de la taxe unique dans le délai visé à l'article 13, paragraphe 1^{er}, le contrevenant peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros. » ;

2. le paragraphe 5 est supprimé.

Commentaire

Le paragraphe 3 est reformulé pour être plus précis et complété pour donner suite au Conseil d'État qui estime nécessaire de citer l'ensemble du contenu obligatoire du constat dans la seule loi par respect du principe de parallélisme des formes, sans prévoir l'extension de la liste des mentions par règlement grand-ducal.

En ce qui concerne la suppression des points 5° et 6°, il s'avère qu'à ce stade, seul le portail myGuichet pourrait constituer une voie électronique sécurisée pour interagir avec le citoyen. Or, il n'existe à l'heure actuelle aucune obligation légale pour le citoyen de disposer d'un compte myGuichet pour pouvoir interagir avec le fonctionnaire constatateur. Par ailleurs, la vérification de l'existence d'un compte myGuichet par l'agent municipal n'est techniquement pas possible. Par analogie à la présente modification, il est procédé à l'adaptation des articles 7, 8 et 12 (cf. amendements 4, 6 et 8).

La suppression du paragraphe 5, prévoyant la détermination par règlement grand-ducal du modèle-type du constat et des mentions supplémentaires, ainsi que des modalités de communication par voie sécurisée, est la suite logique de cette énumération des mentions dans la seule loi.

Amendement 3

L'article 6 est complété par un paragraphe 4 nouveau à la teneur suivante :

« (4) Le fonctionnaire sanctionnateur est assisté par un ou plusieurs secrétaires, fonctionnaires du groupe de traitement B1, nommés par le ministre de l'Intérieur. ».

Commentaire

Le projet de loi ne prévoit jusqu'à présent aucune assistance au bénéficiaire du fonctionnaire sanctionnateur dans le cadre de la gestion administrative des dossiers de sanctions administratives. Le présent amendement entend remédier à cette lacune et prévoit que le fonctionnaire sanctionnateur pourra se faire assister par un ou plusieurs secrétaires. Ces derniers auront comme tâche de gérer les dossiers de sanctions administratives et d'établir tout écrit nécessaire dans le déroulement de la procédure de sanction, notamment au préalable et au cours des comparutions de contrevenants et des auditions de témoins devant le fonctionnaire sanctionnateur.

Amendement 4

L'article 7 est modifié comme suit :

1. le paragraphe 2 prend la teneur suivante :

« (2) Le fonctionnaire sanctionnateur communique au contrevenant par lettre recommandée ~~ou, sous réserve du consentement de celui-ci visé à l'article 4, paragraphe 3, point 5°, par voie électronique sécurisée :~~

- 1° les faits et leur qualification;
- 2° que le contrevenant a la possibilité, par lettre recommandée ~~ou par voie électronique sécurisée,~~ soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la communication et, dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit, qu'il a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement;
- 3° que le contrevenant a le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix;
- 4° que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;
- 5° que le contrevenant qui présente sa défense par écrit peut y joindre des attestations testimoniales ;
- 6° que le contrevenant qui présente sa défense oralement peut déposer des attestations testimoniales écrites ou demander l'audition de témoins en indiquant leurs identité et adresse dans le délai de quinze jours visé au point 2° ;

57° une copie du constat établi par les personnes visées à l'article 4. » ;

2. le paragraphe 5 est supprimé.

Commentaire

Les suppressions de la voie électronique sécurisée résultent de l'amendement 2.

Suite aux critiques du Conseil d'État et des autorités judiciaires à l'égard du dispositif lacunaire concernant l'audition de témoins, la production d'attestations testimoniales et l'incrimination de faux témoignages et de la production de fausses attestations, le régime des témoignages et des attestations testimoniales est complété en ajoutant au paragraphe 2 le droit pour le contrevenant de joindre à sa défense écrite des attestations testimoniales, et, lorsqu'il présente sa défense en personne devant le fonctionnaire sanctionnateur, de demander l'audition de témoins et de produire des attestations testimoniales.

Se situant également dans le contexte de l'opposition formelle pour insécurité juridique, exprimée par le Conseil d'État dans son deuxième avis complémentaire du 15 juin 2021, le paragraphe 5 est supprimé pour être repris dans un article à part, qui dispose plus précisément des modalités relatives aux témoins. Il y a lieu de se référer à l'amendement 5.

Amendement 5

Il est inséré un article 8 nouveau libellé comme suit :

« **Art. 8.** (1) Le fonctionnaire sanctionnateur invite les témoins, sur base des coordonnées obtenues conformément à l'article 7, paragraphe 2, point 6°, par lettre recommandée à se présenter devant lui le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense.

Les témoins doivent être majeurs.

(2) Les témoins prêtent le serment de dire toute la vérité et rien que la vérité. Le fonctionnaire sanctionnateur leur demande leurs identité, âge, état, profession, adresse, s'ils sont parents ou alliés du contrevenant et à quel degré ou s'ils sont à son service. Il est fait mention de la demande et de la réponse dans la décision du fonctionnaire.

Les témoins déposent oralement.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur entend les témoins séparément et en dehors de la présence du contrevenant. Il est dressé procès-verbal de leurs déclarations.

Le procès-verbal ne peut contenir ni des interlignes, ni des ratures, ni des renvois.

Le procès-verbal est signé par le fonctionnaire sanctionnateur, son secrétaire et le témoin, après que la lecture lui en a été faite, et par l'interprète, s'il y a lieu.

Si le témoin refuse de signer ou ne peut pas signer, mention en est faite au procès-verbal.

(4) La présence d'un interprète assermenté peut être demandée, soit par le fonctionnaire sanctionnateur, soit par le témoin ou le contrevenant, lorsque ces derniers ne parlent ou ne comprennent pas l'une des trois langues administratives conformément à la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues. Les frais de traduction sont à charge de la Trésorerie de l'État.

(5) L'attestation testimoniale contient la relation des faits auxquels son auteur a assisté ou qu'il a personnellement constatés. Elle mentionne l'identité, la date et le lieu de naissance, l'adresse et la profession de son auteur, ainsi que, s'il y a lieu, son lien de parenté ou d'alliance avec le contrevenant, le lien de subordination à son égard, de collaboration ou de communauté d'intérêts avec lui. Elle indique en outre qu'elle est établie en vue de sa production devant le fonctionnaire sanctionnateur et que son auteur a connaissance qu'une fausse attestation de sa part l'expose à des sanctions pénales. L'attestation est écrite, datée et signée de la main de son auteur, qui doit être majeur. Celui-ci doit lui annexer, en photocopie, tout document officiel justifiant de son identité et comportant sa signature.

(6) Les témoins ont le droit de ne pas se présenter devant le fonctionnaire sanctionnateur et de refuser la déposition ou l'attestation.

L'absence du témoin, le refus de déposer ou d'attester sont actés au procès-verbal. ».

Commentaire

Cet amendement complète l'amendement 4 par l'insertion dans le dispositif d'un article nouveau relatif aux dépositions et attestations de témoins.

Ainsi, les témoins sont invités par lettre recommandée par le fonctionnaire sanctionnateur, qui dispose pour ce faire des coordonnées que le contrevenant lui a communiquées, conformément à l'article 7, paragraphe 2, point 6° du projet de loi, tel qu'amendé (amendement 4). Les mineurs sont exclus en tant que témoins, que ce soit pour l'audition ou pour la soumission d'une attestation testimoniale. L'invitation de témoins n'est pas de la seule initiative du contrevenant. Le fonctionnaire sanctionnateur peut également inviter des témoins.

Le texte prévoit aussi la présence d'un interprète assermenté, lorsque le contrevenant ou le témoin ne parlent ou ne comprennent pas l'une des trois langues administratives.

En outre, la procédure suivant laquelle les témoins sont entendus est déterminée et s'aligne autant que possible sur les principes applicables en matière d'auditions de témoins dans les procédures pénales, en y apportant toutefois des aménagements jugés nécessaires en matière administrative. Ainsi, les témoins ne sont pas obligés de déposer ou d'attester et ne s'exposent pas à des sanctions pénales ou autres mesures en cas de refus, puisque de telles sanctions sont considérées par la commission comme inappropriées et disproportionnées pour punir des infractions mineures dans le domaine administratif.

Amendement 6

À l'article 8, devenant l'article 9, paragraphe 1^{er}, les termes « ou par voie électronique sécurisée » sont supprimés.

Commentaire

Il est renvoyé à l'amendement 2.

Amendement 7

À l'article 9, devenant l'article 10, le paragraphe 2 est modifié comme suit :

« (2) Le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, si les moyens de défense exposés sont justifiés, ou si le constat est entaché d'irrégularités ou d'erreurs matérielles, ou si le constat a été établi sur la base d'un règlement non conforme à la loi. ».

Commentaire

L'amendement tient compte de l'opposition formelle du Conseil d'État pour non-conformité avec l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État rappelle dans son deuxième avis complémentaire qu'en vertu de l'article 107 de la Constitution, le conseil communal fait, sous réserve de la tutelle de l'autorité

de surveillance, les règlements communaux, dont le respect s'impose à tous les concernés. Il ne saurait admettre que le fonctionnaire sanctionnateur puisse se prononcer sur la légalité d'un règlement communal, cette compétence revenant au juge administratif, ni qu'il puisse substituer son appréciation à celle de l'autorité de surveillance investie d'une tutelle sur les communes.

Amendement 8

L'article 12, devenant l'article 13, est remplacé comme suit :

« **Art. 132.** (1) ~~Les infractions qui font l'objet d'une sanction administrative donnent lieu à une amende minorée de 25 euros dont le contrevenant peut s'acquitter à la recette communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction dans un délai de quinze jours à partir du jour de la constatation de l'infraction.~~

~~La constatation de plusieurs infractions concomitantes pour lesquelles des sanctions administratives sont prévues donne lieu à une amende minorée unique de 25 euros.~~

~~(2) Le paiement de l'amende minorée dans le délai visé au paragraphe 1^{er} vaut reconnaissance de l'infraction et met fin à la procédure de sanction administrative. Le contrevenant en est informé par l'agent constatateur.~~

~~Lorsque l'amende minorée est réglée après le délai visé au paragraphe 1^{er}, elle est consignée à la caisse communale. L'amende minorée est remboursée si le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, ou le cas échéant, imputée sur l'amende administrative et les frais administratifs.~~

~~(3) L'amende minorée est décernée par l'un des agents visés à l'article 4 sous la forme d'un avis de paiement. Ce dernier tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai visé au paragraphe 1^{er}. L'agent établit une copie de l'avis de paiement et la dépose à la commune du lieu de constatation de l'infraction.~~

~~(4) L'avis de paiement indique que le contrevenant peut effectuer le paiement auprès de l'administration communale par les moyens de paiement prévus par règlement grand-ducal.~~

~~(5) Le contrevenant est informé qu'à défaut de paiement de l'amende minorée dans le délai visé au paragraphe 1^{er}, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.~~

~~A défaut de paiement de l'amende minorée après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, la commune est tenue de transmettre le constat au fonctionnaire sanctionnateur par courrier ou par voie électronique sécurisée dans les plus brefs délais.~~

~~La commune conserve une copie du constat.~~

~~(6) Les modalités supplémentaires relatives au paiement de l'amende minorée et à la communication par voie électronique sécurisée, ainsi que le modèle-type du constat et de l'avis de paiement sont déterminés par règlement grand-ducal.~~

(1) Les infractions qui font l'objet d'une sanction administrative donnent lieu au paiement d'une taxe unique de 25 euros.

Le contrevenant à une infraction ou à plusieurs infractions concomitantes, ayant fait l'objet d'un constat au titre de l'article 4, peut s'acquitter à la recette communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction, dans un délai de quinze jours à partir du jour de la constatation de l'infraction, d'une taxe unique de 25 euros.

(2) À cette fin, l'agent remet au contrevenant un avis de paiement. Cet avis indique que le contrevenant effectue le paiement auprès de l'administration communale par les moyens de paiement prévus par règlement grand-ducal et qu'à défaut de paiement de la taxe, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

Cet avis tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai visé au paragraphe 1^{er}. L'agent établit une copie de l'avis de paiement et la dépose à la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(3) Le paiement de la taxe vaut reconnaissance de l'infraction et met fin à la procédure de sanction administrative.

Lorsque la taxe est réglée après le délai visé au paragraphe 1^{er}, elle est consignée à la caisse communale. Elle est remboursée, si le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, ou imputée sur l'amende administrative et les frais administratifs.

(4) À défaut de paiement de la taxe après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, la commune est tenue de transmettre la copie du constat, qui contient l'avis de paiement, au fonctionnaire sanctionnateur par courrier dans les plus brefs délais. La commune conserve une copie du constat.

(5) Les modalités supplémentaires relatives au paiement de la taxe unique, ainsi que le modèle-type du constat et de l'avis de paiement sont déterminés par règlement grand-ducal. ».

Commentaire

Dans le contexte du présent amendement, la commission rend attentif à l'adaptation de l'intitulé de la section 2 (titre I^{er}, chapitre 3) en raison des modifications apportées à l'article 12 devenant l'article 13.

Les modifications du nouvel article 13 tiennent compte des interrogations du Conseil d'État « sur l'articulation du dispositif, qui n'est pas cohérente dans la suite des étapes procédurales », de même que « sur les concepts utilisés, en particulier celui d'une amende qualifiée de minorée ». Le Conseil d'État souligne qu'« Une amende, même minorée, ne peut être imposée que par décision sanctionnatrice qui justement n'intervient pas dans la procédure prévue. ». La commission remplace par conséquent le concept de l'amende minorée par celui d'une taxe unique, le principe étant énoncé au paragraphe 1^{er}, et adopte les propositions de texte du Conseil d'État.

Amendement 9

L'article 15, devenant l'article 16, est complété par un paragraphe 4 nouveau, dont la teneur est la suivante :

« (4) À l'article 220 du Code pénal, les termes « , ainsi que devant le fonctionnaire sanctionnateur » sont insérés entre les termes « administrative » et « sera ». ».

Commentaire

Cet amendement répond aux critiques du Conseil d'État et du Parquet général, en ce qui concerne l'assermentation de témoins et l'infraction de faux témoignage devant le fonctionnaire sanctionnateur, la question étant posée de savoir si l'article 220 du Code pénal est étendu au faux témoignage devant le fonctionnaire sanctionnateur. En effet, l'article 220 précité ne s'applique, jusqu'à présent, qu'aux faux témoignages devant les juridictions civiles et administratives.

La commission se rallie aux auteurs du projet de loi pour étendre le régime du faux témoignage aux dépositions faites devant le fonctionnaire sanctionnateur et complète par conséquent l'article 220 du Code pénal dans ce sens.

Amendement 10

À l'article 16, devenant l'article 17, l'article 15-1bis nouveau, paragraphe 1^{er} du Code de procédure pénale est complété par un alinéa second nouveau libellé comme suit :

« Ils conduisent devant un officier de police judiciaire tout individu qu'ils surprennent, dans les limites de leur compétence territoriale, en flagrant crime ou délit. ».

Commentaire

L'ajout donne suite aux interrogations du Conseil d'État faites dans le cadre de l'amendement gouvernemental 18 du 15 avril 2021 à l'égard du nouvel article 99, alinéa 10 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le Conseil d'État pose la question de la signification du renvoi à « l'exercice des droits dont jouit tout citoyen » et demande précisément s'il s'agit d'une référence à l'article 43 du Code de procédure pénale autorisant toute personne d'appréhender l'auteur d'un flagrant crime ou délit et de le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche. Rappelant que l'article 14-2 du Code de procédure

pénale consacre expressément ce droit pour les gardes champêtres et gardes forestiers, le Conseil d'État estime que les agents municipaux visés dans l'article 15-1bis nouveau peuvent être ajoutés aux titulaires de ce droit.

Les termes « de l'exercice des droits dont jouit tout citoyen et » sont par conséquent supprimés au nouvel article 99 précité, alinéa 10.

Amendement 11

L'article 19, devenant l'article 20, point 3° est modifié comme suit :

1. à l'article 99, alinéa 2 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, les termes « sous l'autorité du bourgmestre, en accord avec le » sont remplacés par les termes « sous le contrôle du » ;
2. l'alinéa 3 du même article est modifié comme suit : « Sans préjudice des attributions des agents de la Police grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, le conseil communal peut, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, créer un service de proximité, auquel seront affectés des agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs des missions suivantes, destinées, qui est destiné à contribuer à l'accroissement du sentiment de sécurité des citoyens et à la prévention des nuisances publiques par l'exercice des missions suivantes:
(...)
3° assistance à la traversée de la route d'enfants, d'écoliers et de personnes handicapées ou âgées aux piétons qui traversent la chaussée;
(...). » ;
3. à l'alinéa 10 du même article, les termes « de l'exercice des droits dont jouit tout citoyen et » sont supprimés.

Commentaire

L'amendement donne suite à un certain nombre d'observations exprimées par le Conseil d'État dans son deuxième avis complémentaire.

1. Par la suppression de la référence à l'autorité du bourgmestre, la commission se rallie au Conseil d'État qui rappelle que les agents municipaux, lorsqu'ils font le constat d'infractions au Code de la route, lesquelles sont de nature pénale, sont placés sous l'autorité du Procureur d'État.

Le Conseil d'État a encore suggéré la suppression des termes « en accord avec le chef du commissariat de police », sinon de les « entourer des précisions de nature à répondre aux questions soulevées » concernant la procédure et les critères selon lesquels l'accord est donné. En pratique, le chef du commissariat de police ne donne pas d'accord formel à l'agent municipal, lorsque celui-ci décerne des avertissements taxés en matière de stationnement. Il reste que l'agent municipal décerne les avertissements taxés sur des formulaires qui portent le logo de la Police grand-ducale, à l'aide d'appareils gérés par cette dernière. La Police grand-ducale se charge du suivi administratif et de l'exécution des avertissements taxés, plus précisément du paiement, des contestations et de l'établissement éventuel de procès-verbaux. Il s'agit d'un système unique réservé aux avertissements taxés délivrés sur base du Code de la route. Ainsi, il n'y a pas formellement d'accord du chef du commissariat de police, mais il exerce néanmoins un contrôle sur les avertissements taxés délivrés. C'est pourquoi les termes « en accord avec le » sont remplacés par les termes « sous le contrôle du ».

2. Au sujet du terme « agents », le Conseil d'État note que sont visées « des attributions des agents de la Police grand-ducale », pris individuellement, et pose la question de savoir de quelles attributions il s'agit et ce qui en est, « dans cette logique, des missions déferées par la loi à la Police grand-ducale en tant que corps ». Sa proposition de faire abstraction dès lors abstraction des termes « des agents » est adoptée par la commission.

La suppression de la partie de phrase « chargés d'une ou de plusieurs des missions suivantes, destinées » répond aux réflexions du Conseil d'État, selon lequel le dispositif « peut être lu en ce sens que les agents municipaux doivent déjà au préalable être « chargés » de l'une ou de plusieurs des missions en question pour pouvoir être affectés au service de proximité ». Ainsi, le service de proximité n'aurait pas de mission légale propre. Les auteurs du projet de loi, auxquels se rallie la commission, visant une affectation proprement dite desdits agents à un service de proximité, la commission adapte le texte afin de lever tout doute et de confirmer l'existence du service de proximité et ses

missions légales. Les agents municipaux doivent être formellement affectés à ce service pour l'exercice de ces missions. Toutefois, cette affectation n'est pas exclusive et les agents municipaux peuvent être chargés simultanément d'autres missions.

La modification au point 3° a pour objet d'adopter une formulation plus neutre et plus proche du Code de la route, telle que préconisée par le Conseil d'État.

3. Cf. amendement 10.

*

Copie de la présente est adressée pour information à Monsieur Marc Hansen, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Fernand ETGEN

*

TEXTE COORDONNE

7126

PROJET DE LOI

relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modifiant. :

1° le Code pénal ;

2° le Code de procédure pénale ;

3° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ;

4° la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive ;

5° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;

6° la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens ;

7° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

TITRE I^{er}. – Les sanctions administratives

Chapitre 1^{er}. – Les infractions et sanctions

Art. 1^{er}. (1) Le conseil communal peut, dans ses règlements de police générale, ériger en infractions les faits prévus à l'article 3 et les sanctionner 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.

(2) Les sanctions administratives ne sont pas applicables aux mineurs.

Art. 2. Le conseil communal peut sanctionner, dans ses règlements de police générale, les faits énumérés à l'article 3 d'une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros.

Art. 3. Seules des sanctions administratives peuvent être prévues par le conseil communal pour les faits suivants :

- 1° 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 ;
- 2° le fait d'utiliser de tondeuses à gazon, de scies et de tous autres appareils bruyants pendant les horaires à déterminer par le conseil communal ;
- 3° le fait de lancer ou de faire éclater des matières fumigènes, fulminantes ou explosives, puantes ou lacrymogènes dans les rues, voies et places publiques ;
- 4° le fait de charger et de décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre ou en dehors des horaires définis par le conseil communal ;
- 5° le fait de faire usage, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public, de radios et autres moyens électroniques dépassant le niveau de bruit ambiant de la rue sans autorisation du bourgmestre ;
- 6° le fait de dérégler le fonctionnement de l'éclairage public et des projecteurs d'illumination ;
- 7° le fait d'allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre ;
- 8° le fait de manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques ;
- 9° le fait d'endommager les plantations ornementales installées par les communes sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ;
- 10° le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien ;
- 11° le fait d'introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens par le conseil communal ;
- 12° le fait d'exécuter des travaux sur toute sorte de chantiers en dehors des horaires fixés par le conseil communal ;
- 13° le fait pour les établissements du secteur HORESCA d'installer des terrasses de café ou de restaurant au-delà du périmètre défini par le conseil communal ;
- 14° le fait d'occuper des aires de jeux publiques en dehors des heures d'ouverture définies par le conseil communal ;
- 15° le fait de déposer sur la voie publique les poubelles ou sacs destinés à la collecte publique avant l'heure fixée par le conseil communal ;
- 16° le fait pour les entreprises de construction et de transport d'encombrer la voie publique aux abords de chantiers et des lieux de chargement et de déchargement ;
- 17° le fait de descendre sur la glace des canaux, bassins, étangs et cours d'eau, sauf autorisation du bourgmestre.

~~Lors de la constatation d'un des faits précités, les agents énumérés à l'article 4 font référence aux libellés afférents ci-dessus.~~

Chapitre 2. – Procédure administrative

Section 1^{re}. – Constatations

Art. 4. (1) Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres prévus à l'article 22 dans le cadre de leurs compétences, ainsi que les agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 constatent par écrit les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs. Une copie du constat est déposée à l'administration communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(2) Le constat écrit fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire.

(3) Le constat porte les mentions suivantes :

- ~~1° les faits et leur qualification ;~~
- ~~2° l'identité du contrevenant ;~~

- ~~3° l'information que le paiement de l'amende minorée dans le délai visé à l'article 12, paragraphe 1^{er} met fin à la procédure de sanction administrative ;~~
- ~~4° l'information qu'à défaut de paiement de l'amende minorée dans le délai visé à l'article 12, paragraphe 1^{er}, le contrevenant peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros ;~~
- ~~5° le consentement ou l'opposition à la communication par voie électronique sécurisée avec le fonctionnaire sanctionnateur ;~~
- ~~6° en cas de consentement visé au point 5°, l'adresse électronique du contrevenant.~~
- 1° le nom de la commune ;
- 2° le numéro du constat ;
- 3° l'identité, la fonction et la signature de l'agent constatateur ;
- 4° l'identité, la nationalité, l'adresse et la date et le lieu de naissance du contrevenant ;
- 5° les faits et leur qualification, ainsi que la date, l'heure et le lieu de leur commission ;
- 6° la présence ou non de témoins et, le cas échéant, leur identité et adresse ;
- 7° le règlement communal applicable et l'article enfreint ;
- 8° l'information que le contrevenant peut effectuer le paiement de la taxe unique dans le délai de quinze jours à partir du jour de constatation de l'infraction ;
- 9° l'information que le paiement de la taxe unique dans le délai visé à l'article 13, paragraphe 1^{er} met fin à la procédure de sanction administrative ;
- 10° l'information qu'à défaut de paiement de la taxe unique dans le délai visé à l'article 13, paragraphe 1^{er}, le contrevenant peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

(4) L'original du constat est remis au contrevenant.

~~(5) Le modèle type du constat et des mentions supplémentaires à y porter ainsi que les modalités de communication par voie sécurisée sont déterminés par règlement grand-ducal.~~

Art. 5. En cas de constatations d'infractions donnant lieu à une sanction administrative, les personnes visées à l'article 4 sont autorisées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros.

Section 2. – Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur

Art. 6. Le ministre de l'Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires de l'État pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur. La nomination aux fonctions de fonctionnaire sanctionnateur est faite pour une durée renouvelable de sept ans. Le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il ne puisse recevoir d'instruction à cet égard.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur est un fonctionnaire du groupe de traitement A1, titulaire d'un diplôme correspondant au grade de master en droit et détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. Une prime mensuelle de 40 points indiciaires lui est allouée.

(3) L'amende visée à l'article 2 est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Elle est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent. La décision d'infliger l'amende emporte des frais administratifs de 20 euros à charge du contrevenant.

(4) Le fonctionnaire sanctionnateur est assisté par un ou plusieurs secrétaires, fonctionnaires du groupe de traitement B1, nommés par le ministre de l'Intérieur.

Art. 7. (1) Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur communique au contrevenant par lettre recommandée ~~ou, sous réserve du consentement de celui-ci visé à l'article 4, paragraphe 3, point 5°, par voie électronique sécurisée :~~

- 1° les faits et leur qualification;
- 2° que le contrevenant a la possibilité, par lettre recommandée ~~ou par voie électronique sécurisée,~~ soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la communication et, dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit, qu'il a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement;
- 3° que le contrevenant a le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix;
- 4° que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;
- 5° que le contrevenant qui présente sa défense par écrit peut y joindre des attestations testimoniales ;
- 6° que le contrevenant qui présente sa défense oralement peut déposer des attestations testimoniales écrites ou demander l'audition de témoins en indiquant leurs identité et adresse dans le délai de quinze jours visé au point 2° ;
- 57° une copie du constat établi par les personnes visées à l'article 4.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense. Le contrevenant qui demande la remise de la comparution est réinvité endéans un mois.

(4) Le contrevenant qui n'a pas exposé ses moyens de défense par écrit dans le délai visé au paragraphe 2, point 2°, et le contrevenant réinvité qui ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur sont réputés avoir renoncé au droit de présenter leur défense.

~~(5) Les témoins prêtent le serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Le fonctionnaire sanctionnateur leur demande leur nom, prénoms, âge, état, profession, domicile ou résidence, s'ils sont parents ou alliés du contrevenant et à quel degré ou s'ils sont à son service. Il est fait mention de la demande et de la réponse dans la décision du fonctionnaire sanctionnateur.~~

Art. 8. (1) Le fonctionnaire sanctionnateur invite les témoins, sur base des coordonnées obtenues conformément à l'article 7, paragraphe 2, point 6°, par lettre recommandée à se présenter devant lui le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense.

Les témoins doivent être majeurs.

(2) Les témoins prêtent le serment de dire toute la vérité et rien que la vérité. Le fonctionnaire sanctionnateur leur demande leur identité, âge, état, profession, adresse, s'ils sont parents ou alliés du contrevenant et à quel degré ou s'ils sont à son service. Il est fait mention de la demande et de la réponse dans la décision du fonctionnaire.

Les témoins déposent oralement.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur entend les témoins séparément et en dehors de la présence du contrevenant. Il est dressé procès-verbal de leurs déclarations.

Le procès-verbal ne peut contenir ni des interlignes, ni des ratures, ni des renvois.

Le procès-verbal est signé par le fonctionnaire sanctionnateur, son secrétaire et le témoin, après que la lecture lui en a été faite, et par l'interprète, s'il y a lieu.

Si le témoin refuse de signer ou ne peut pas signer, mention en est faite au procès-verbal.

(4) La présence d'un interprète assermenté peut être demandée, soit par le fonctionnaire sanctionnateur, soit par le témoin ou le contrevenant, lorsque ces derniers ne parlent ou ne comprennent pas l'une des trois langues administratives conformément à la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues. Les frais de traduction sont à charge de la Trésorerie de l'État.

(5) L'attestation testimoniale contient la relation des faits auxquels son auteur a assisté ou qu'il a personnellement constatés. Elle mentionne l'identité, la date et le lieu de naissance, l'adresse et la

profession de son auteur, ainsi que, s'il y a lieu, son lien de parenté ou d'alliance avec le contrevenant, le lien de subordination à son égard, de collaboration ou de communauté d'intérêts avec lui. Elle indique en outre qu'elle est établie en vue de sa production devant le fonctionnaire sanctionnateur et que son auteur a connaissance qu'une fausse attestation de sa part l'expose à des sanctions pénales. L'attestation est écrite, datée et signée de la main de son auteur, qui doit être majeur. Celui-ci doit lui annexer, en photocopie, tout document officiel justifiant de son identité et comportant sa signature.

(6) Les témoins ont le droit de ne pas se présenter devant le fonctionnaire sanctionnateur et de refuser la déposition ou l'attestation.

L'absence du témoin, le refus de déposer ou d'attester sont actés au procès-verbal. ».

Art. 89. (1) La décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur est prise dans un délai de quatre mois à partir de la communication visée à l'article 7, paragraphe 2 et portée à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée dans les conditions de l'article 7, paragraphe 2.

(2) La décision doit indiquer les voies de recours, 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.

(3) Après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative.

Art. 910. (1) Après l'expiration du délai fixé par l'article 7, paragraphe 2, point 2°, le fonctionnaire sanctionnateur inflige l'amende administrative :

- 1° lorsque le contrevenant a informé le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits ;
- 2° lorsque le contrevenant ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur ;
- 3° le cas échéant, après que le contrevenant ou son représentant ait présenté sa défense orale ou écrite.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, si les moyens de défense exposés sont justifiés, ou si le constat est entaché d'irrégularités ou d'erreurs matérielles, ou si le constat a été établi sur la base d'un règlement non conforme à la loi.

Art. 110. Le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée.

Chapitre 3. – Amende administrative

Section 1^{re}. – Perception de l'amende

Art. 121. (1) Les amendes administratives et les frais administratifs sont perçus par les communes du lieu de constatation de l'infraction et à leur profit.

(2) Vingt pour cent du total annuel perçu par commune au titre d'amendes administratives et de frais administratifs sont versés à la Trésorerie de l'État.

Section 2. – Amende minorée Taxe unique

Art. 132. (1) Les infractions qui font l'objet d'une sanction administrative donnent lieu à une amende minorée de 25 euros dont le contrevenant peut s'acquitter à la recette communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction dans un délai de quinze jours à partir du jour de la constatation de l'infraction.

La constatation de plusieurs infractions concomitantes pour lesquelles des sanctions administratives sont prévues donne lieu à une amende minorée unique de 25 euros.

(2) Le paiement de l'amende minorée dans le délai visé au paragraphe 1^{er} vaut reconnaissance de l'infraction et met fin à la procédure de sanction administrative. Le contrevenant en est informé par l'agent constatateur.

Lorsque l'amende minorée est réglée après le délai visé au paragraphe 1^{er}, elle est consignée à la caisse communale. L'amende minorée est remboursée si le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, ou le cas échéant, imputée sur l'amende administrative et les frais administratifs.

(3) L'amende minorée est décernée par l'un des agents visés à l'article 4 sous la forme d'un avis de paiement. Ce dernier tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai visé au paragraphe 1^{er}. L'agent établit une copie de l'avis de paiement et la dépose à la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(4) L'avis de paiement indique que le contrevenant peut effectuer le paiement auprès de l'administration communale par les moyens de paiement prévus par règlement grand-ducal.

(5) Le contrevenant est informé qu'à défaut de paiement de l'amende minorée dans le délai visé au paragraphe 1^{er}, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

A défaut de paiement de l'amende minorée après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, la commune est tenue de transmettre le constat au fonctionnaire sanctionnateur par courrier ou par voie électronique sécurisée dans les plus brefs délais.

La commune conserve une copie du constat.

(6) Les modalités supplémentaires relatives au paiement de l'amende minorée et à la communication par voie électronique sécurisée, ainsi que le modèle-type du constat et de l'avis de paiement sont déterminés par règlement grand-ducal.

(1) Les infractions qui font l'objet d'une sanction administrative donnent lieu au paiement d'une taxe unique de 25 euros.

Le contrevenant à une infraction ou à plusieurs infractions concomitantes, ayant fait l'objet d'un constat au titre de l'article 4, peut s'acquitter à la recette communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction, dans un délai de quinze jours à partir du jour de la constatation de l'infraction, d'une taxe unique de 25 euros.

(2) À cette fin, l'agent remet au contrevenant un avis de paiement. Cet avis indique que le contrevenant effectue le paiement auprès de l'administration communale par les moyens de paiement prévus par règlement grand-ducal et qu'à défaut de paiement de la taxe, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

Cet avis tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai visé au paragraphe 1^{er}. L'agent établit une copie de l'avis de paiement et la dépose à la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(3) Le paiement de la taxe vaut reconnaissance de l'infraction et met fin à la procédure de sanction administrative.

Lorsque la taxe est réglée après le délai visé au paragraphe 1^{er}, elle est consignée à la caisse communale. Elle est remboursée, si le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, ou imputée sur l'amende administrative et les frais administratifs.

(4) À défaut de paiement de la taxe après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, la commune est tenue de transmettre la copie du constat, qui contient l'avis de paiement, au fonctionnaire sanctionnateur par courrier dans les plus brefs délais. La commune conserve une copie du constat.

(5) Les modalités supplémentaires relatives au paiement de la taxe unique, ainsi que le modèle-type du constat et de l'avis de paiement sont déterminés par règlement grand-ducal.

Section 3. – Prescription des amendes administratives

Art. 143. Les amendes administratives se prescrivent par cinq ans à partir du jour respectivement où la décision du fonctionnaire sanctionnateur a été portée à la connaissance du contrevenant ou, en cas de recours, où le jugement du tribunal administratif a été porté à la connaissance du contrevenant.

Chapitre 4. – Recours

Art. 154. (1) Les décisions de sanctions administratives communales prises par le fonctionnaire sanctionnateur peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif dans les conditions prévues par la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et par la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

(2) Le recours a un effet suspensif.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui lui ont été signifiés conformément à l'article 14-1, paragraphe 6, de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ainsi que des décisions prises par le Tribunal administratif.

(4) La décision de réformation du Tribunal administratif tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

(5) À défaut de recours exercé devant le tribunal administratif, en cas de recours irrecevable ou de recours déclaré non-fondé, la décision du fonctionnaire sanctionnateur tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

TITRE II. – Dispositions modificatives

Art. 165. (1) À l'article 209-1, point 1°, du Code pénal, les termes « ou le fonctionnaire sanctionnateur » sont insérés entre les termes « administrative » et « pour ».

(2) À l'article 269 du Code pénal, les termes « les agents municipaux, » sont insérés entre les termes « les officiers ministériels, » et « les gardes champêtres ».

(23) À l'article 551, le point 4° du Code pénal est abrogé.

(4) À l'article 220 du Code pénal, les termes « , ainsi que devant le fonctionnaire sanctionnateur » sont insérés entre les termes « administrative » et « sera ».

Art. 176. Au Livre premier du Code de procédure pénale, Titre I^{er}, Chapitre I^{er}, Section IV, il est ajouté un paragraphe 5 nouveau intitulé « De l'agent municipal », composé de l'article 15-1bis nouveau, qui prend la teneur suivante :

« **Art. 15-1bis.** (1) Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière 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.

Ils conduisent devant un officier de police judiciaire tout individu qu'ils surprennent, dans les limites de leur compétence territoriale, en flagrant crime ou délit.

(2) Les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions, ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

(3) Avant d'entrer en fonctions, ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité ».

(4) L'article 458 du Code pénal leur est applicable. ».

Art. 187. À l'article 49, de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, les termes « les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale, » sont insérés entre les termes « ainsi que » et « les ».

Art. 198. À l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive, les termes « les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale et » sont insérés entre les termes « ainsi que » et « les ».

Art. 1920. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit :

1° À l'article 29, le dernier alinéa 6 est remplacé *comme suit* par l'alinéa suivant :

« Les règlements de police générale sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. ».

2° Les articles 97 et 98 sont abrogés.

3° L'article 99 est remplacé comme suit :

« **Art. 99.** Chaque commune peut avoir un ou plusieurs agents municipaux.

~~Les agents municipaux concourent, sous l'autorité du bourgmestre, en accord avec les~~ contrôle du chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parage en décernant des avertissements taxés conformément à l'article 15, alinéas 1^{er}, 3 et 4, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale.

Sans préjudice des attributions ~~des agents~~ de la Police grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, le conseil communal peut, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, créer un service de proximité, auquel seront affectés des agents municipaux ~~chargés d'une ou de plusieurs des missions suivantes, destinées, qui est destiné~~ à contribuer à l'accroissement du sentiment de sécurité des citoyens et à la prévention des nuisances publiques par l'exercice des missions suivantes:

- 1° sensibilisation du public à la sécurité, à la prévention et aux législations et réglementations en vigueur ;
- 2° information et signalement aux services compétents de la commune et de l'État des problèmes de sécurité, d'environnement et de voirie ;
- 3° assistance à la traversée de la route d'enfants, d'écoliers et de personnes handicapées ou âgées aux piétons qui traversent la chaussée;
- 4° surveillance de personnes ou des propriétés de la commune lors d'événements organisés par celle-ci ;
- 5° assistance aux personnes victimes de détresses, d'accidents, ou d'autres événements mettant en danger leur intégrité physique.

Les agents municipaux ne peuvent exercer les missions visées à l'alinéa 3, points 1° à 3°, que sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 4°, dans tous les lieux où sont organisés des événements par la commune.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 5°, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux sont fixées par règlement grand-ducal.

Les agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs missions énumérées à l'alinéa 3, points 1° à 5°, doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la prévention de la délinquance, la sensibilisation de la population à la sécurité, la législation sur la sécurité routière et les gestes de premier secours. Le programme et la durée de formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont définis dans un règlement grand-ducal.

Les agents municipaux sont à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes.

Dans l'exercice des missions énumérées à l'alinéa 1^{er}, points 1° à 5°, les agents municipaux ne peuvent pas poser d'autres actes que ceux qui découlent de l'exercice des droits dont jouit tout citoyen et des compétences explicitement prévues dans la présente loi. Ils ne peuvent avoir recours à aucune forme de contrainte ou de force.

Dans l'exercice de leurs missions, les agents municipaux portent l'uniforme et les insignes déterminés par le conseil communal. Ils sont placés sous l'autorité du bourgmestre et collaborent avec la Police grand-ducale et le Corps grand-ducal d'incendie et de secours. »-»-

L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux dans une ou plusieurs autres communes, à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service. ».

Art. 210. À l'article 23, de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens, il est ajouté un nouveau paragraphe 5 nouveau qui prend la teneur suivante :

« (5) Les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale recherchent et constatent par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions aux dispositions des articles 2 et 11, sauf dans les parties communes des immeubles collectifs. ».

Art. 221. À l'article 5, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, le paragraphe 2 est complété par un dernier alinéa qui prend la teneur suivante :

« La Police peut procéder à des contrôles d'identité dans le cadre de la constatation d'infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives conformément à la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux. ».

TITRE III. – Dispositions transitoires et finales

Art. 232. (1) Les gardes champêtres en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent de les exercer jusqu'à ce qu'elles cessent définitivement dans les conditions de l'article 49 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

(2) Ils sont chargés de veiller à la conservation des propriétés, des récoltes et des fruits de la terre. Ils concourent, sous l'autorité du bourgmestre, à l'exécution des lois et règlements de police, ainsi qu'au maintien du bon ordre et de la tranquillité dans la commune.

Ils sont en outre à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes et la durée de leurs autres prestations.

À la demande des communes intéressées, le ministre de l'Intérieur peut autoriser le garde champêtre d'une commune à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes, à condition qu'il y ait accord sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

(3) Les gardes champêtres sont maintenus dans leurs carrières, gardent leurs expectatives de carrière et leurs possibilités d'avancement.

Art. 243. La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant:

« loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux ».

Art. 254. La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg à l'exception de l'article 6 qui entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/17

N° 7126¹⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

**relative aux sanctions administratives communales,
à l'élargissement des compétences des agents municipaux
et modifiant :**

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements gouvernementaux</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (3.3.2022).....	2
2) Texte et commentaires des amendements gouvernementaux...	2
3) Texte coordonné du projet de loi.....	4

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(3.3.2022)

Monsieur le Président,

À la demande de la Ministre de l'Intérieur, j'ai l'honneur de vous saisir d'un amendement gouvernemental relatif au projet de loi sous rubrique.

À cet effet, je joins en annexe le texte de l'amendement avec un commentaire ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi élargé tenant compte dudit amendement.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises seront demandés et vous parviendront dès réception.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*
Marc HANSEN

*

**TEXTE ET COMMENTAIRES DES AMENDEMENTS
GOUVERNEMENTAUX**

PROJET DE LOI

n° 7126

**relatif aux sanctions administratives communales,
à l'élargissement des compétences des agents municipaux
et modifiant :**

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

Remarque préliminaire

Le présent amendement entend compléter le projet de loi n° 7126 par un nouvel article suite à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 18 janvier 2022 à l'égard du projet de loi n° 7659 modifiant : 1° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ; 2° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

Les amendements parlementaires au projet de loi n°7126, en vue de répondre au 2e avis complémentaire du Conseil d'Etat du 15 juin 2021 ont été adoptés par la Commission des Affaires intérieures

et de l'Égalité entre les femmes et les hommes dans sa séance du 23 novembre 2021 et ont été soumis à l'avis du Conseil d'Etat en date du 21 janvier 2022.

Amendement unique

A la suite de l'article 20 du projet de loi (devenant le nouvel article 21 suite aux amendements parlementaires du 21 janvier 2022,), il est inséré un nouvel article avec la teneur suivante :

« **Art. 22.** La loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets est modifiée comme suit :

1° A la suite de l'article 45, il est ajouté un article 45**bis** qui prend la teneur suivante :

« **Art. 45bis.** Les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1**bis** du Code de procédure pénale recherchent et constatent par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les contraventions aux dispositions de l'article 47, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, points 6° et 7° de la présente loi et aux règlements pris en son exécution.

Les agents municipaux visés au paragraphe 1^{er} doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de la présente loi. Le programme et la durée de la formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal. ».

2° A l'article 48, il est inséré un nouvel alinéa 2, l'alinéa 2 devenant l'alinéa 3, qui prend la teneur suivante :

« En cas de contraventions punies conformément aux dispositions de l'article 47, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, points 6° et 7°, des avertissements taxés peuvent être décernés par les agents municipaux, en accord avec le chef du commissariat de police, qui remplissent les conditions de l'article 15-1**bis** du Code de procédure pénale. ».

Commentaire

L'amendement répond à une revendication de longue date du SYVICOL et de l'ASAM, qui représente les intérêts professionnels des agents municipaux, et qui a resurgi lors de la rédaction des amendements gouvernementaux du 2 avril 2021 au présent projet de loi, dont certains sont afférents au domaine de la pêche et à la législation sur les chiens où les agents municipaux peuvent respectivement décerner des avertissements taxés et dresser procès-verbal de certaines infractions.

Selon les vœux du SYVICOL et de l'ASAM un élargissement des compétences des agents municipaux doit également avoir lieu dans le domaine des contraventions au droit de l'environnement. Ceci permettra de faire plus de contrôles et d'assurer une meilleure sanction de comportements préjudiciables pour l'environnement, notamment le « littering ».

Il s'agit plus précisément des faits d'abandon, de rejet et de gestion incontrôlée de déchets, interdits par l'article 42 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets. Pour le SYVICOL « le littering » constituerait un « véritable fléau » où les agents municipaux pourraient intervenir pour sanctionner des contraventions gênantes, aux conséquences coûteuses pour les administrations communales, par des avertissements taxés.

Dans cet ordre d'idées la loi précitée est modifiée pour créer le fondement légal permettant aux agents municipaux d'intervenir dans le constat et la répression d'infractions en matière d'abandon et de rejet de déchets afin qu'ils puissent épauler l'administration des douanes et accises, l'administration de l'environnement ainsi que la Police grand-ducale et contribuer ainsi à une meilleure répression du phénomène.

Les contraventions pour lesquelles les agents municipaux pourront décerner des avertissements taxés sont les contraventions visées à l'article 42 de la loi précitée du 21 mars 2012 et concernent d'une part l'accomplissement d'une activité interdite en relation avec des déchets non dangereux et d'autre part l'abandon ou le rejet de déchets ménagers non dangereux notamment sur des lieux et voies publics ou en pleine nature.

Ces faits et le montant de l'avertissement taxé correspondant sont énumérés à l'annexe A du règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés, déterminant les modalités d'application de l'avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l'avertissement taxé prévu par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets.

Le présent amendement entend par ailleurs remédier à une opposition formelle que le Conseil d'Etat a émise dans son avis complémentaire du 18 janvier 2022 à l'égard du projet de loi n°7659, et plus

précisément à l'amendement 14. En effet, ledit amendement entendait modifier l'article 36 du projet de loi visé, lequel avait comme objet d'ajouter à l'article 45 de la loi précitée du 21 mars 2012, un nouveau paragraphe 3 qui disposait « *peuvent en outre être constatées par les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale. Ils recherchent et constatent ces infractions par procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire.* » Or, comme le soulève le Conseil d'Etat, « *l'article 15-1bis du Code de procédure pénale, qui vise à investir les agents municipaux de tels pouvoirs de contrôle, se trouve actuellement en cours de procédure. En effet, l'introduction dans le Code de procédure pénale dudit article est prévue par le projet de loi n° 7126 ayant fait l'objet d'un deuxième avis complémentaire de la part du Conseil d'État le 15 juin 2021. Ledit renvoi, sous réserve qu'il soit approprié, ne sera de toute manière envisageable qu'à partir et sous condition de l'entrée en vigueur de la réforme du Code de procédure pénale initiée au début de l'année 2017.*

Le Conseil d'État insiste dès lors, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que la disposition en cause soit supprimée de la loi en projet. Ladite disposition pourra être insérée dans le prédit projet de loi n° 7126. ».

Le présent amendement tient par ailleurs compte de la restructuration du dispositif de l'article 47 de la loi précitée du 21 mars 2012, considérant que le projet de loi n° 7659 est susceptible d'entrer en vigueur avant le projet de loi n° 7126.

Finalement, suite à l'ajout du nouvel article 22, les articles subséquents sont à renuméroter et l'intitulé du projet de loi n° 7126 nécessite d'être complété en conséquence par la loi à modifier.

*

TEXTE COORDONNE DU PROJET DE LOI

Explicatif des modifications :

Modifications en noir (souligné, biffé, italique) :
modifications issues des amendements parlementaires

Texte souligné en rouge : ajouts de l'auteur du projet de loi

Texte barré en rouge : suppressions

PROJET DE LOI

n° 7126

**relatif aux sanctions administratives communales,
à l'élargissement des compétences des agents municipaux
et modifiant :**

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

TITRE I^{er}. – Les sanctions administratives

Chapitre 1^{er}. – Les infractions et sanctions

Art. 1^{er}. (1) Le conseil communal peut, dans ses règlements de police générale, ériger en infractions les faits prévus à l'article 3 et les sanctionner 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.

(2) Les sanctions administratives ne sont pas applicables aux mineurs.

Art. 2. Le conseil communal peut sanctionner, dans ses règlements de police générale, les faits énumérés à l'article 3 d'une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros.

Art. 3. Seules des sanctions administratives peuvent être prévues par le conseil communal pour les faits suivants :

- 1° 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 ;
- 2° 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 ;
- 3° le fait de lancer ou de faire éclater des matières fumigènes, fulminantes ou explosives, puantes ou lacrymogènes dans les rues, voies et places publiques ;
- 4° le fait de charger et de décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre ou en dehors des horaires définis par le conseil communal ;
- 5° le fait de faire usage, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public, de radios et autres moyens électroniques dépassant le niveau de bruit ambiant de la rue sans autorisation du bourgmestre ;
- 6° le fait de dérégler le fonctionnement de l'éclairage public et des projecteurs d'illumination ;
- 7° le fait d'allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre ;
- 8° le fait de manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques ;
- 9° le fait d'endommager les plantations ornementales installées par les communes sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ;
- 10° le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien ;
- 11° le fait d'introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens par le conseil communal ;
- 12° le fait d'exécuter des travaux sur toute sorte de chantiers en dehors des horaires fixés par le conseil communal ;
- 13° le fait pour les établissements du secteur HORESCA d'installer des terrasses de café ou de restaurant au-delà du périmètre défini par le conseil communal ;
- 14° le fait d'occuper des aires de jeux publiques en dehors des heures d'ouverture définies par le conseil communal ;
- 15° le fait de déposer sur la voie publique les poubelles ou sacs destinés à la collecte publique avant l'heure fixée par le conseil communal ;
- 16° le fait pour les entreprises de construction et de transport d'encombrer la voie publique aux abords de chantiers et des lieux de chargement et de déchargement ;
- 17° le fait de descendre sur la glace des canaux, bassins, étangs et cours d'eau, sauf autorisation du bourgmestre.

Lors de la constatation d'un des faits précités, les agents énumérés à l'article 4 font référence aux libellés afférents ci-dessus.

Chapitre 2. – Procédure administrative

Section 1^{re}. – Constatations

Art. 4. (1) Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres prévus à l'article 22 dans le cadre de leurs compétences, ainsi que les agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 constatent par écrit les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs. Une copie du constat est déposée à l'administration communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(2) Le constat écrit fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire.

(3) Le constat porte les mentions suivantes :

- 1° les faits et leur qualification ;
- 2° l'identité du contrevenant ;
- 3° l'information que le paiement de l'amende minorée dans le délai visé à l'article 12, paragraphe 1^{er} met fin à la procédure de sanction administrative ;
- 4° l'information qu'à défaut de paiement de l'amende minorée dans le délai visé à l'article 12, paragraphe 1^{er}, le contrevenant peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros ;
- 5° le consentement ou l'opposition à la communication par voie électronique sécurisée avec le fonctionnaire sanctionnateur ;
- 6° en cas de consentement visé au point 5°, l'adresse électronique du contrevenant.
 - 1° le nom de la commune ;
 - 2° le numéro du constat ;
 - 3° l'identité, la fonction et la signature de l'agent constatateur ;
 - 4° l'identité, la nationalité, l'adresse et la date et le lieu de naissance du contrevenant ;
 - 5° les faits et leur qualification, ainsi que la date, l'heure et le lieu de leur commission ;
 - 6° la présence ou non de témoins et, le cas échéant, leur identité et adresse ;
 - 7° le règlement communal applicable et l'article enfreint ;
 - 8° l'information que le contrevenant peut effectuer le paiement de la taxe unique dans le délai de quinze jours à partir du jour de constatation de l'infraction ;
 - 9° l'information que le paiement de la taxe unique dans le délai visé à l'article 13, paragraphe 1^{er} met fin à la procédure de sanction administrative ;
 - 10° l'information qu'à défaut de paiement de la taxe unique dans le délai visé à l'article 13, paragraphe 1^{er}, le contrevenant peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

(4) L'original du constat est remis au contrevenant.

(5) Le modèle-type du constat et des mentions supplémentaires à y porter ainsi que les modalités de communication par voie sécurisée sont déterminés par règlement grand-ducal.

Art. 5. En cas de constatations d'infractions donnant lieu à une sanction administrative, les personnes visées à l'article 4 sont autorisées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros.

Section 2. – Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur

Art. 6. Le ministre de l'Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires de l'État pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur. La nomination aux fonctions de fonctionnaire sanctionnateur est faite pour une durée renouvelable de sept ans. Le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il ne puisse recevoir d'instruction à cet égard.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur est un fonctionnaire du groupe de traitement A1, titulaire d'un diplôme correspondant au grade de master en droit et détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. Une prime mensuelle de 40 points indiciaires lui est allouée.

(3) L'amende visée à l'article 2 est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Elle est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent. La décision d'infliger l'amende emporte des frais administratifs de 20 euros à charge du contrevenant.

(4) Le fonctionnaire sanctionnateur est assisté par un ou plusieurs secrétaires, fonctionnaires du groupe de traitement B1, nommés par le ministre de l'Intérieur.

Art. 7. (1) Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur communique au contrevenant par lettre recommandée ~~ou, sous réserve du consentement de celui-ci visé à l'article 4, paragraphe 3, point 5°, par voie électronique sécurisée~~ :

1° les faits et leur qualification ;

2° que le contrevenant a la possibilité, par lettre recommandée ~~ou par voie électronique sécurisée~~, soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la communication et, dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit, qu'il a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement ;

3° que le contrevenant a le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix;

4° que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;

5° que le contrevenant qui présente sa défense par écrit peut y joindre des attestations testimoniales ;

6° que le contrevenant qui présente sa défense oralement peut déposer des attestations testimoniales écrites ou demander l'audition de témoins en indiquant leurs identité et adresse dans le délai de quinze jours visé au point 2° ;

57° une copie du constat établi par les personnes visées à l'article 4.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense. Le contrevenant qui demande la remise de la comparution est réinvité endéans un mois.

(4) Le contrevenant qui n'a pas exposé ses moyens de défense par écrit dans le délai visé au paragraphe 2, point 2°, et le contrevenant réinvité qui ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur sont réputés avoir renoncé au droit de présenter leur défense.

(5) ~~Les témoins prêtent le serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Le fonctionnaire sanctionnateur leur demande leur nom, prénoms, âge, état, profession, domicile ou résidence, s'ils sont parents ou alliés du contrevenant et à quel degré ou s'ils sont à son service. Il est fait mention de la demande et de la réponse dans la décision du fonctionnaire sanctionnateur.~~

Art. 8. (1) Le fonctionnaire sanctionnateur invite les témoins, sur base des coordonnées obtenues conformément à l'article 7, paragraphe 2, point 6°, par lettre recommandée à se présenter devant lui le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense.

Les témoins doivent être majeurs.

(2) Les témoins prêtent le serment de dire toute la vérité et rien que la vérité. Le fonctionnaire sanctionnateur leur demande leur identité, âge, état, profession, adresse, s'ils sont parents ou alliés du contrevenant et à quel degré ou s'ils sont à son service. Il est fait mention de la demande et de la réponse dans la décision du fonctionnaire.

Les témoins déposent oralement.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur entend les témoins séparément et en dehors de la présence du contrevenant. Il est dressé procès-verbal de leurs déclarations.

Le procès-verbal ne peut contenir ni des interlignes, ni des ratures, ni des renvois.

Le procès-verbal est signé par le fonctionnaire sanctionnateur, son secrétaire et le témoin, après que la lecture lui en a été faite, et par l'interprète, s'il y a lieu.

Si le témoin refuse de signer ou ne peut pas signer, mention en est faite au procès-verbal.

(4) La présence d'un interprète assermenté peut être demandée, soit par le fonctionnaire sanctionnateur, soit par le témoin ou le contrevenant, lorsque ces derniers ne parlent ou ne comprennent pas l'une des trois langues administratives conformément à la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues. Les frais de traduction sont à charge de la Trésorerie de l'État.

(5) L'attestation testimoniale contient la relation des faits auxquels son auteur a assisté ou qu'il a personnellement constatés. Elle mentionne l'identité, la date et le lieu de naissance, l'adresse et la profession de son auteur, ainsi que, s'il y a lieu, son lien de parenté ou d'alliance avec le contrevenant, le lien de subordination à son égard, de collaboration ou de communauté d'intérêts avec lui. Elle indique en outre qu'elle est établie en vue de sa production devant le fonctionnaire sanctionnateur et que son auteur a connaissance qu'une fausse attestation de sa part l'expose à des sanctions pénales. L'attestation est écrite, datée et signée de la main de son auteur, qui doit être majeur. Celui-ci doit lui annexer, en photocopie, tout document officiel justifiant de son identité et comportant sa signature.

(6) Les témoins ont le droit de ne pas se présenter devant le fonctionnaire sanctionnateur et de refuser la déposition ou l'attestation.

L'absence du témoin, le refus de déposer ou d'attester sont actés au procès-verbal. ».

Art. 89. (1) La décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur est prise dans un délai de quatre mois à partir de la communication visée à l'article 7, paragraphe 2 et portée à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée ~~ou par voie électronique sécurisée~~ dans les conditions de l'article 7, paragraphe 2.

(2) La décision doit indiquer les voies de recours, 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.

(3) Après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative.

Art. 910. (1) Après l'expiration du délai fixé par l'article 7, paragraphe 2, point 2^o, le fonctionnaire sanctionnateur inflige l'amende administrative :

1^o lorsque le contrevenant a informé le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits ;

2^o lorsque le contrevenant ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur ;

3^o le cas échéant, après que le contrevenant ou son représentant ait présenté sa défense orale ou écrite.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, si les moyens de défense exposés sont justifiés, ~~ou si le constat est entaché d'irrégularités ou d'erreurs matérielles, ou si le constat a été établi sur la base d'un règlement non conforme à la loi.~~

Art. 110. Le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée.

Chapitre 3. – Amende administrative

Section 1^{re}. – Perception de l'amende

Art. 121. (1) Les amendes administratives et les frais administratifs sont perçus par les communes du lieu de constatation de l'infraction et à leur profit.

(2) Vingt pour cent du total annuel perçu par commune au titre d'amendes administratives et de frais administratifs sont versés à la Trésorerie de l'État.

Section 2. – Amende minorée Taxe unique

Art. 132. (1) Les infractions qui font l'objet d'une sanction administrative donnent lieu à une amende minorée de 25 euros dont le contrevenant peut s'acquitter à la recette communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction dans un délai de quinze jours à partir du jour de la constatation de l'infraction.

La constatation de plusieurs infractions concomitantes pour lesquelles des sanctions administratives sont prévues donne lieu à une amende minorée unique de 25 euros.

(2) Le paiement de l'amende minorée dans le délai visé au paragraphe 1^{er} vaut reconnaissance de l'infraction et met fin à la procédure de sanction administrative. Le contrevenant en est informé par l'agent constatateur.

Lorsque l'amende minorée est réglée après le délai visé au paragraphe 1^{er}, elle est consignée à la caisse communale. L'amende minorée est remboursée si le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, ou le cas échéant, imputée sur l'amende administrative et les frais administratifs.

(3) L'amende minorée est décernée par l'un des agents visés à l'article 4 sous la forme d'un avis de paiement. Ce dernier tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai visé au paragraphe 1^{er}. L'agent établit une copie de l'avis de paiement et la dépose à la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(4) L'avis de paiement indique que le contrevenant peut effectuer le paiement auprès de l'administration communale par les moyens de paiement prévus par règlement grand-ducal.

(5) Le contrevenant est informé qu'à défaut de paiement de l'amende minorée dans le délai visé au paragraphe 1^{er}, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

A défaut de paiement de l'amende minorée après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, la commune est tenue de transmettre le constat au fonctionnaire sanctionnateur par courrier ou par voie électronique sécurisée dans les plus brefs délais.

La commune conserve une copie du constat.

(6) Les modalités supplémentaires relatives au paiement de l'amende minorée et à la communication par voie électronique sécurisée, ainsi que le modèle-type du constat et de l'avis de paiement sont déterminés par règlement grand-ducal.

(1) Les infractions qui font l'objet d'une sanction administrative donnent lieu au paiement d'une taxe unique de 25 euros.

Le contrevenant à une infraction ou à plusieurs infractions concomitantes, ayant fait l'objet d'un constat au titre de l'article 4, peut s'acquitter à la recette communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction, dans un délai de quinze jours à partir du jour de la constatation de l'infraction, d'une taxe unique de 25 euros.

(2) À cette fin, l'agent remet au contrevenant un avis de paiement. Cet avis indique que le contrevenant effectue le paiement auprès de l'administration communale par les moyens de paiement prévus par règlement grand-ducal et qu'à défaut de paiement de la taxe, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

Cet avis tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai visé au paragraphe 1^{er}. L'agent établit une copie de l'avis de paiement et la dépose à la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(3) Le paiement de la taxe vaut reconnaissance de l'infraction et met fin à la procédure de sanction administrative.

Lorsque *la taxe* est réglée après le délai visé au paragraphe 1^{er}, elle est consignée à la caisse communale. *Elle* est remboursée, si le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, ou imputée sur l'amende administrative et les frais administratifs.

(4) À défaut de paiement *de la taxe* après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, la commune est tenue de transmettre la copie du constat, qui contient l'avis de paiement, au fonctionnaire sanctionnateur par courrier dans les plus brefs délais. La commune conserve une copie du constat.

(5) Les modalités supplémentaires relatives au paiement de la taxe unique, ainsi que le modèle-type du constat et de l'avis de paiement sont déterminés par règlement grand-ducal.

Section 3. – Prescription des amendes administratives

Art. 143. Les amendes administratives se prescrivent par cinq ans à partir du jour respectivement où la décision du fonctionnaire sanctionnateur a été portée à la connaissance du contrevenant ou, en cas de recours, où le jugement du tribunal administratif a été porté à la connaissance du contrevenant.

Chapitre 4. – Recours

Art. 154. (1) Les décisions de sanctions administratives communales prises par le fonctionnaire sanctionnateur peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif dans les conditions prévues par la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et par la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

(2) Le recours a un effet suspensif.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui lui ont été signifiés conformément à l'article 14-1, paragraphe 6, de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ainsi que des décisions prises par le Tribunal administratif.

(4) La décision de réformation du Tribunal administratif tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

(5) À défaut de recours exercé devant le tribunal administratif, en cas de recours irrecevable ou de recours déclaré non-fondé, la décision du fonctionnaire sanctionnateur tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

TITRE II. – Dispositions modificatives

Art. 165. (1) À l'article 209-1, point 1^o, du Code pénal, les termes « ou le fonctionnaire sanctionnateur » sont insérés entre les termes « administrative » et « pour ».

(2) À l'article 269 du Code pénal, les termes « les agents municipaux, » sont insérés entre les termes « les officiers ministériels, » et « les gardes champêtres ».

(23) À l'article 551, le point 4^o du Code pénal est abrogé.

(4) À l'article 220 du Code pénal, les termes « , ainsi que devant le fonctionnaire sanctionnateur » sont insérés entre les termes « administrative » et « sera ».

Art. 176. Au Livre premier du Code de procédure pénale, Titre I^{er}, Chapitre I^{er}, Section IV, il est ajouté un paragraphe 5 nouveau intitulé « De l'agent municipal », composé de l'article 15-1*bis* nouveau, qui prend la teneur suivante :

« **Art. 15-1*bis*.** (1) Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière 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.

Ils conduisent devant un officier de police judiciaire tout individu qu'ils surprennent, dans les limites de leur compétence territoriale, en flagrant crime ou délit.

(2) Les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions, ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

(3) Avant d'entrer en fonctions, ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité ».

(4) L'article 458 du Code pénal leur est applicable. ».

Art. 187. À l'article 49, de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, les termes « les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale, » sont insérés entre les termes « ainsi que » et « les ».

Art. 198. À l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive, les termes « les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale et » sont insérés entre les termes « ainsi que » et « les ».

Art. 1920. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit :

1° À l'article 29, le dernier alinéa 6 est remplacé *comme suit* par l'alinéa suivant :

« Les règlements de police générale sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. ».

2° Les articles 97 et 98 sont abrogés.

3° L'article 99 est remplacé comme suit :

« **Art. 99.** Chaque commune peut avoir un ou plusieurs agents municipaux.

Les agents municipaux concourent, sous l'autorité du bourgmestre, en accord avec lesous le contrôle du chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parage en décernant des avertissements taxés conformément à l'article 15, alinéas 1^{er}, 3 et 4, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale.

Sans préjudice des attributions des agents de la Police grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, le conseil communal peut, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, créer un service de proximité, auquel seront affectés des agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs des missions suivantes, destinées, qui est destiné à contribuer à l'accroissement du sentiment de sécurité des citoyens et à la prévention des nuisances publiques par l'exercice des missions suivantes:

1° sensibilisation du public à la sécurité, à la prévention et aux législations et réglementations en vigueur ;

2° information et signalement aux services compétents de la commune et de l'État des problèmes de sécurité, d'environnement et de voirie ;

3° assistance à la traversée de la route d'enfants, d'écoliers et de personnes handicapées ou âgées aux piétons qui traversent la chaussée;

4° surveillance de personnes ou des propriétés de la commune lors d'événements organisés par celle-ci :

5° assistance aux personnes victimes de détresses, d'accidents, ou d'autres événements mettant en danger leur intégrité physique.

Les agents municipaux ne peuvent exercer les missions visées à l'alinéa 3, points 1° à 3°, que sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 4°, dans tous les lieux où sont organisés des événements par la commune.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 5°, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux sont fixées par règlement grand-ducal.

Les agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs missions énumérées à l'alinéa 3, points 1° à 5°, doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la prévention de la délinquance, la sensibilisation de la population à la sécurité, la législation sur la sécurité routière et les gestes de premier secours. Le programme et la durée de formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont définis dans un règlement grand-ducal.

Les agents municipaux sont à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes.

Dans l'exercice des missions énumérées à l'alinéa 1^{er}, points 1° à 5°, les agents municipaux ne peuvent pas poser d'autres actes que ceux qui découlent de l'exercice des droits dont jouit tout citoyen et des compétences explicitement prévues dans la présente loi. Ils ne peuvent avoir recours à aucune forme de contrainte ou de force.

Dans l'exercice de leurs missions, les agents municipaux portent l'uniforme et les insignes déterminés par le conseil communal. Ils sont placés sous l'autorité du bourgmestre et collaborent avec la Police grand-ducale et le Corps grand-ducal d'incendie et de secours. »-»-

L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux dans une ou plusieurs autres communes, à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service. »

Art. 210. À l'article 23, de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens, il est ajouté un nouveau paragraphe 5 nouveau qui prend la teneur suivante :

« (5) Les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale recherchent et constatent par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions aux dispositions des articles 2 et 11, sauf dans les parties communes des immeubles collectifs. ».

Art. 22. La loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets est modifiée comme suit :

1° A la suite de l'article 45, il est ajouté un article 45bis qui prend la teneur suivante :

« Art. 45bis. Les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale recherchent et constatent par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les contraventions aux dispositions de l'article 47, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, points 6° et 7° de la présente loi et aux règlements pris en son exécution.

Les agents municipaux visés au paragraphe 1^{er} doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de la présente loi. Le programme et la durée de la formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal. ».

2° A l'article 48, il est inséré un nouvel alinéa 2, l'alinéa 2 devenant l'alinéa 3, qui prend la teneur suivante :

« En cas de contraventions punies conformément aux dispositions de l'article 47, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, points 6° et 7°, des avertissements taxés peuvent être décernés par les agents municipaux, en accord avec le chef du commissariat de police, qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale. ».

Art. 22123. À l'article 5, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, le paragraphe 2 est complété par un dernier alinéa qui prend la teneur suivante :

« La Police peut procéder à des contrôles d'identité dans le cadre de la constatation d'infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives conformément à la loi du JJ/MM/AAAA rela-

tive aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux. ».

TITRE III. – Dispositions transitoires et finales

Art. 23224. (1) Les gardes champêtres en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent de les exercer jusqu'à ce qu'elles cessent définitivement dans les conditions de l'article 49 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

(2) Ils sont chargés de veiller à la conservation des propriétés, des récoltes et des fruits de la terre. Ils concourent, sous l'autorité du bourgmestre, à l'exécution des lois et règlements de police, ainsi qu'au maintien du bon ordre et de la tranquillité dans la commune.

Ils sont en outre à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes et la durée de leurs autres prestations.

À la demande des communes intéressées, le ministre de l'Intérieur peut autoriser le garde champêtre d'une commune à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes, à condition qu'il y ait accord sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

(3) Les gardes champêtres sont maintenus dans leurs carrières, gardent leurs expectatives de carrière et leurs possibilités d'avancement.

Art. 24325. La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant:

« loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux ».

Art. 25426. La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg à l'exception de l'article 6 qui entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/18

N° 7126¹⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

**relative aux sanctions administratives communales,
à l'élargissement des compétences des agents municipaux
et modifiant :**

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

* * *

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

(28.3.2022)

I. REMARQUES GENERALES

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir transmis par courrier du 25 février 2022 l'amendement gouvernemental unique au projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales. Dans un souci d'efficacité, il avisera également ici les amendements parlementaires adoptés par la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et hommes et transmis le 21 janvier 2022 par la Chambre des députés au Conseil d'Etat.

Le SYVICOL n'estime pas nécessaire de réitérer les observations faites dans ses avis précédents en ce qui concerne le chapitre 1^{er} du projet de loi concernant les infractions et sanctions, étant donné qu'il est manifeste que ces dispositions ne subiront plus de modifications substantielles. Il reste cependant d'avis que les lacunes du texte nécessiteront tôt ou tard une adaptation en fonction du retour d'expérience sur le terrain. En revanche, il souhaite insister encore une fois sur sa demande tendant à une gestion centralisée de ces amendes administratives au niveau de l'Etat.

En effet, il estime que cela contribuerait d'une part à un objectif de simplification administrative tant pour les citoyens que pour les administrations communales dans la mesure où à la fois le constat

et l'avis de paiement pourraient faire l'objet d'un formulaire identique pour l'ensemble des 102 communes du Grand-Duché. Cette solution de bon sens découle de l'instauration par l'article 3 du projet de loi d'une liste de faits sanctionnés par une taxe unique présentant l'avantage de pouvoir être traités uniformément au niveau national. En l'absence de compromis sur ce point, la seule solution alternative consistera à introduire un formulaire de constat unique à remettre en mains propres au contrevenant, accompagné d'un avis de paiement par commune, renseignant les modalités ainsi que les moyens de paiement admis auprès de chaque administration communale. Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale devraient alors avoir à leur disposition plusieurs carnets, un par commune de leur ressort.

D'autre part, le SYVICOL considère qu'il s'agirait d'une juste et équitable contrepartie à la contribution des communes à l'allègement des tâches de la Police grand-ducale et à l'amélioration du sentiment de sécurité des citoyens dans l'espace public. Comme cela a déjà été relevé, les communes n'auront pas d'autre choix que d'adopter le système des sanctions administratives communales si elles veulent continuer à sanctionner sur leur territoire un ou des faits repris à l'article 3 du projet de loi. De la même manière, elles devront de toute évidence renforcer leurs effectifs si elles veulent s'assurer une exécution effective de leur règlement de police sur leur territoire. Il s'y ajoute que l'accord salarial dans la fonction publique signé en date du 4 mars 2021 prévoyant notamment la revalorisation des carrières inférieures des catégories de traitement D et C dont relèvent les agents municipaux, ainsi que les éventuelles primes qui leur seront versées, auront un impact budgétaire certain. C'est pourquoi le SYVICOL demande à être consulté en temps utile sur le règlement grand-ducal fixant les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux.

Au regard de ce qui précède, décharger les communes de la gestion administrative et financière des sanctions administratives communales apparaît, aux yeux du SYVICOL, comme une demande équitable et fondée. A défaut, un autre débat devra être ouvert quant au dédommagement accordé aux communes pour les infractions constatées par leurs agents municipaux participant et pour lesquelles l'Etat bénéficie exclusivement du fruit de leur travail.

Une autre demande formulée par le SYVICOL afin d'alléger la charge de travail pour les communes consistait en une digitalisation des échanges d'informations entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur. Or, si la mise en place d'une plateforme électronique sécurisée entre le ministère de l'Intérieur et les communes se fait encore attendre, une communication par voie électronique entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur aurait néanmoins été tout à fait envisageable dans le cadre du présent projet de loi. En tout état de cause, le SYVICOL invite le ministère à envisager la dématérialisation de cette procédure.

Par ailleurs, le SYVICOL avait, dans son deuxième avis complémentaire, largement développé ses arguments en faveur d'un élargissement des compétences des agents municipaux à d'autres lois spéciales et notamment au constat des infractions sanctionnées par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ou encore par la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, qui a également introduit des avertissements taxés pour les infractions les moins graves. Il se réjouit dès lors de constater que ses efforts ont, du moins partiellement, porté leurs fruits.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS COMPLEMENTAIRE

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- L'introduction d'un **modèle-type unique** de constat pour l'ensemble des communes est souhaitable, renseignant également les informations essentielles visées aux points 8, 9 et 10 de sorte que celles-ci ne devront donc plus être délivrées oralement par l'agent constatateur (amendements 1 et 2)
- La transmission du constat et de manière générale les communications entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur devraient avoir lieu **par voie de courrier électronique** (amendement 8)
- En cas de **refus du contrevenant d'exhiber une pièce d'identité**, l'agent municipal ne pourra pas conduire celui-ci devant un officier de police judiciaire, s'agissant d'une contravention et non d'un crime ou délit flagrant (amendement 10)
- Les agents municipaux devant être **formellement affectés à un service de proximité** pour pouvoir exercer l'une ou l'autre des missions renseignées aux points 1° à 5° de l'article 99 de la loi com-

munale modifiée du 13 décembre 1988, les communes n'auront, encore une fois, pas vraiment de choix ce que dénonce le SYVICOL. De plus, la création de ce service est soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur, ce qui n'est **aucunement justifié** (amendement 11)

- La surveillance lors d'évènements organisés par la commune doit être élargie aux évènements **coorganisés** ainsi qu'à ceux **autorisés** par la commune, et s'exercer dans les **lieux où se déroulent ces évènements** (amendement 11)
- Le SYVICOL salue l'introduction d'un article dans le projet de loi ayant pour objet d'ajouter un **nouvel article 45bis** à la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets et permettant à certains agents municipaux de **rechercher et constater les contraventions** aux dispositions de l'article 47, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, points 6^o et 7^o de la loi précitée et à ses règlements d'exécution, notamment le règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés, déterminant les modalités d'application de l'avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l'avertissement taxé qui devra être adapté en conséquence (amendement gouvernemental)
- Il demande itérativement à être **consulté en temps utile pour avis** sur le contenu de tous les règlements grand-ducaux prévus par le projet de loi, y compris celui fixant les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux en raison de son impact sur les budgets communaux

*

III. REMARQUES AMENDEMENT PAR AMENDEMENT

Amendement 1 portant sur l'article 3

La suppression du dernier alinéa de l'article 3 est justifiée. Le SYVICOL tient à faire remarquer qu'il est largement favorable à l'introduction d'un modèle-type unique de constat pour l'ensemble des communes, sur lequel l'agent constatateur n'aurait qu'à cocher le fait pour lequel le constat est dressé. En effet, même si les communes peuvent choisir les faits issus de la liste qui seront sanctionnés administrativement sur leur territoire, elles ne peuvent en revanche pas s'écarter de leur libellé.

Amendement 2 portant sur l'article 4

Le SYVICOL approuve les modifications apportées à l'article 4 relatif aux mentions portées au constat, et notamment le fait que les informations visées aux points 8, 9 et 10 figureront par écrit sur le constat remis par l'agent constatateur et ne devront donc plus être délivrées oralement (ancien article 12 du projet de loi).

Amendement 3 portant sur l'article 6

Sans commentaire

Amendements 4 et 5 portant sur les articles 7 et 8

Si le SYVICOL comprend l'abandon de la communication par voie électronique sécurisée entre le fonctionnaire sanctionnateur et le contrevenant pour les raisons pratiques indiquées au commentaire de l'amendement, il souligne en revanche le fait qu'une communication par voie de courrier électronique est tout à fait possible entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur.

Le SYVICOL salue également les précisions apportées aux dépositions et attestations des témoins. Néanmoins, les questions de savoir quelles sont les hypothèses dans lesquelles le contrevenant est « dans l'impossibilité de présenter sa défense par écrit » et dans lesquelles des témoins pourraient alors être entendus restent selon lui ouvertes et pourraient donner lieu à des difficultés.

Amendement 6 portant sur l'article 9

Sans commentaire

Amendement 7 portant sur l'article 10

Le SYVICOL se félicite de cet amendement qui fait droit à sa remarque en supprimant le contrôle par le fonctionnaire sanctionnateur de la conformité du règlement de police avec la loi, qui relève de la compétence du juge administratif.

Amendement 8 portant sur l'article 13

Cet article relatif à l'amende administrative a été une nouvelle fois totalement remanié. Désormais, les infractions ne donneront plus lieu au paiement d'une « amende minorée », mais au paiement d'une « taxe unique » de 25 euros. Au-delà d'un simple changement de dénomination pour désigner une taxe forfaitaire, le SYVICOL observe que les modifications introduites à l'article 13 apportent davantage de cohérence et de clarté au texte.

Cependant, il regrette que la transmission du constat au fonctionnaire sanctionnateur ne puisse plus se faire par voie électronique mais uniquement par courrier (paragraphe 4). Or, le SYVICOL tient à souligner que l'envoi d'un document par courrier électronique offre de nos jours les mêmes garanties qu'un envoi par courrier simple, voire plus de garanties. En l'espèce, une transmission « sécurisée » n'est pas nécessaire puisqu'il ne s'agit pas de préserver les droits d'une partie ni de faire courir un quelconque délai. Il s'agit d'un simple échange entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur, la commune ayant tout intérêt à saisir ce dernier dans les meilleurs délais en cas de non-paiement de la taxe unique.

Le SYVICOL demande itérativement à être consulté sur le futur règlement grand-ducal déterminant les modalités supplémentaires relatives au paiement de la taxe unique, du modèle-type du constat et de l'avis de paiement prévu au paragraphe 5.

Amendement 9 – article 16

Sans commentaire

Amendement 10 – article 17

Le SYVICOL prend note du fait que le texte coordonné de l'article 15-1*bis* contenait une erreur matérielle et que l'alinéa 2, qui autorisait un agent municipal à constater le refus du contrevenant de justifier son identité, n'avait pas fait l'objet d'un amendement formel. Dans la mesure où cette disposition soulevait plus de questions qu'elle n'apportait de réponses, le SYVICOL approuve son abandon.

L'amendement 10 introduit en revanche un nouvel alinéa second, aux termes duquel « *ils conduisent devant un officier de police judiciaire tout individu qu'ils surprennent, dans les limites de leur compétence territoriale, en flagrant crime ou délit.* »

Etant donné que cette possibilité est réservée aux crimes et délits flagrants, cet alinéa ne sera pas applicable en cas de refus du contrevenant d'exhiber une pièce d'identité, tel que prévu à l'article 5 du projet de loi. En effet, la nature de l'infraction, même si elle ressort du domaine pénal est une contravention punie d'une peine de police, le montant de l'amende encouru par le contrevenant étant de 250 euros au maximum. L'amende en matière correctionnelle étant de 251 euros au moins, l'agent municipal ne pourra, du moins en théorie, pas conduire un contrevenant devant un officier de police judiciaire en cas de refus de ce dernier d'exhiber une pièce d'identité.

Amendement 11 – article 19

Le SYVICOL peut marquer son accord avec les modifications apportées à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, notamment quant au fait que les agents municipaux sont placés sous le contrôle du chef du commissariat de police en ce qui concerne les infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage.

Il regrette cependant qu'il n'ait pas été fait droit à sa demande de dispenser les communes de la création d'un service de proximité, celle-ci devant en outre être approuvée par le ministre de l'Intérieur. En effet, selon la nouvelle formulation de l'alinéa 3, les agents municipaux devront être formellement affectés à un service de proximité pour pouvoir exercer l'une ou l'autre des missions renseignées aux points 1° à 5°. Comme il s'agit d'une adaptation du droit à la pratique, les communes n'auront, encore une fois, pas vraiment le choix dans la mesure où si elles veulent que leurs agents municipaux continuent d'exercer ces missions (aider un piéton à traverser la chaussée ou signaler un feu de signalisation défectueux par exemple), elles seront dans l'obligation de créer un nouveau service de proximité, qui en plus est soumis à approbation.

Le SYVICOL s'oppose à une telle approbation qui n'est aucunement justifiée dans la mesure où, d'une part, l'organisation interne de la commune relève exclusivement de sa compétence et où, d'autre part, les missions énumérées à l'alinéa 2 et qui pourront être exercées par les agents affectés à ce service

sont strictement encadrées par la loi. Il est dès lors sous-entendu que ces missions s'exercent sans interférence avec les attributions respectives de la Police grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours.

Cette disposition pose également un problème au regard de la possibilité offerte par l'alinéa 12 de l'article 99 à plusieurs communes de partager un agent municipal. Si l'agent est affecté au service de proximité d'une commune, est-ce que cela ne limite pas les possibilités de coopération avec d'autres communes ? Plusieurs communes pourraient-elles créer un service de proximité commun ?

Le SYVICOL se demande par ailleurs pourquoi il n'a pas été tenu compte des observations du Conseil d'Etat auxquelles il se rallie, notamment en ce qui concerne les hypothèses respectivement les critères selon lesquels le ministre pourrait accorder ou refuser son approbation. Au vu de ce qui précède, le SYVICOL réclame la suppression de l'approbation ministérielle.

Par ailleurs, la formulation « par l'exercice des missions suivantes » est à remplacer par « par l'exercice d'une ou des missions suivantes » alors qu'elle donne à penser que toutes les missions énumérées aux points 1° à 5° doivent être exercées par les agents municipaux affectés au service de proximité.

Si le SYVICOL approuve la reformulation plus neutre du point 3° concernant l'assistance aux piétons qui traversent la chaussée, il insiste sur le fait que la loi limite cette assistance aux seuls passages protégés. Un agent municipal pourra toujours, comme toute personne bien intentionnée, venir en aide à un piéton en dehors d'un passage protégé et sous la condition qu'il n'ait pas l'obligation d'emprunter un passage protégé selon le Code de la route, sans que cela ne soit prévu par un texte légal.

De même, le SYVICOL réitère sa demande d'élargir la surveillance prévue au point 4°, aux événements coorganisés ainsi qu'à ceux autorisés par la commune. Pris à la lettre, le texte actuel empêcherait une surveillance par les agents municipaux lors de nombreuses manifestations, par exemple les « Buergbrennen » qui sont généralement le fait d'associations et de clubs locaux. De même, il insiste pour que l'alinéa 4 soit modifié afin de préciser que cette surveillance s'exerce « dans les lieux où se déroulent ces événements ».

Le SYVICOL rappelle également sa demande à être consulté pour avis sur le contenu des deux règlements grand-ducaux prévus aux alinéas 7 et 8 portant sur la rémunération des agents municipaux et sur leur formation professionnelle.

Amendement gouvernemental – nouvel article 22

Dans le cadre de son avis complémentaire sur le projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, le SYVICOL s'était félicité de l'ouverture projetée à l'article 45 du projet de loi, permettant aux agents municipaux de constater l'abandon ou le rejet de déchets non dangereux et des mégots de cigarettes et de décerner des avertissements taxés, qu'il avait appelé de ses vœux dans le cadre de son avis complémentaire sur le présent projet de loi. Or, cette modification, proposée dans les amendements parlementaires, n'avait pas abouti en raison d'une opposition du Conseil d'Etat quant à la forme.

Le SYVICOL se réjouit partant de constater que les auteurs du projet de loi ont décidé de soumettre à la Chambre des Députés un amendement gouvernemental en ce sens. Il est d'avis que cette disposition apportera une réelle plus-value dans la lutte contre le littering, étant donné que les agents municipaux pourront, grâce à leur présence quotidienne dans l'espace public, contribuer à réprimer efficacement ce type de comportement.

Le nouvel article 22 du projet de loi a donc pour objet d'ajouter un article 45bis à la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets permettant aux agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale de rechercher et constater par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les contraventions aux dispositions de l'article 47, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, points 6° et 7°¹ de la précitée loi et à ses règlements d'exécution.

Plus précisément, il s'agit des contraventions visées à l'article 42 de la loi précitée du 2 mars 2012, « pour autant qu'il s'agit de déchets non dangereux » (point 6°) et « pour autant qu'il s'agit de mégots » (point 7°), et pouvant être sanctionnés par un avertissement taxé. S'agissant de contraventions et non

¹ Ces dispositions faisant actuellement l'objet du projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets

de délits, a priori sans complexité particulière, le SYVICOL s'étonne que leur constat ne puisse être fait que par les agents municipaux ayant réussi à l'examen de promotion de leur carrière.

Le SYVICOL est également d'avis que l'on aurait pu inclure dans le champ de compétence des agents municipaux, les contraventions à l'article 12, paragraphes 6 et 7², de la loi précitée et qui sont punies conformément à l'article 47, paragraphe 3, point 1, d'une amende allant de 24 à 10.000 euros.

Une fois le projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets adopté, le règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés, déterminant les modalités d'application de l'avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l'avertissement taxé devra également faire l'objet d'une adaptation, y compris son annexe A regroupant les contraventions par référence aux articles de la loi³. Les agents municipaux devront alors être ajoutés à la liste des agents verbalisants et la procédure adaptée étant donné que le montant de l'avertissement taxé ne pourra pas être perçu par les agents municipaux sur le lieu même de l'infraction.

En tout état de cause, le SYVICOL demande que les agents municipaux puissent faire usage de l'ensemble des codes figurant à l'annexe A du catalogue des avertissements taxés par référence à l'article 42 de la loi modifiée du 21 mars 2012.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 28 mars 2022

2 Non-respect de l'interdiction de déposer des imprimés publicitaires à vocation commerciale sur les véhicules ; non-respect de l'interdiction de lancer sur la voie publique ou dans l'environnement, des confettis, serpentins et autres projectiles festifs contenant du plastique ou du métal ; non-respect de l'interdiction du dépôt et de la distribution d'imprimés publicitaires à vocation commerciale dans des boîtes à lettres sans accord formel du destinataire, à l'exception de la presse d'information gratuite

3 Il convient cependant de noter qu'un projet de règlement grand-ducal en ce sens a déjà été avisé par le Conseil d'Etat au mois de juin 2021.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/19

N° 7126¹⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

**relative aux sanctions administratives communales,
à l'élargissement des compétences des agents municipaux
et modifiant :**

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

* * *

TROISIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(10.5.2022)

Par dépêche du 21 janvier 2022, le président de la Chambre des députés a soumis au Conseil d'État une série de onze amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, qui avait fait l'objet d'un avis du Conseil d'État le 28 novembre 2017, d'un avis complémentaire le 23 octobre 2018 et d'un deuxième avis complémentaire le 15 juin 2021, adoptés par la Commission des affaires intérieures et de l'égalité entre les femmes et les hommes en date du 23 novembre 2021.

Les amendements, qui étaient précédés de remarques préliminaires et dont chacun était accompagné d'un commentaire, font apparaître les ajouts parlementaires en caractères soulignés, les propositions de texte du Conseil d'État, que la commission parlementaire compétente a faites siennes, en caractères italiques, et les suppressions proposées respectivement par la commission parlementaire et le Conseil d'État en caractères biffés. En outre, les amendements étaient complétés par le texte coordonné du projet de loi sous rubrique, tenant compte desdits amendements.

Par dépêche du 3 mars 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État un amendement unique, élaboré par la ministre de l'Intérieur.

Au texte de l'amendement gouvernemental, qui était précédé d'une remarque préliminaire, étaient joints un commentaire de l'amendement ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi tenant compte dudit amendement.

Par dépêche du 6 avril 2022, le troisième avis complémentaire du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État.

*

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Les remarques préliminaires n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendements parlementaires du 21 janvier 2022

Amendements 1 à 3

Sans observation.

Amendement 4

Au vu de la suppression opérée par le point 2 de l'amendement sous examen, tout comme des modifications introduites par les amendements 5 et 9, le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée à l'égard de l'article 7, paragraphe 5, dans son deuxième avis complémentaire du 15 juin 2021.

Amendement 5

L'amendement sous examen introduit un nouvel article 8 dans le projet de loi, précisant les modalités relatives aux témoins. En application de l'article 8, paragraphe 1^{er}, ces derniers sont invités par le fonctionnaire sanctionnateur « sur base des coordonnées obtenues conformément à l'article 7, paragraphe 2, point 6^o ». Les auteurs indiquent par ailleurs au commentaire de l'amendement que « [l]e fonctionnaire sanctionnateur peut également inviter des témoins ». Toutefois, le Conseil d'État tient à attirer l'attention des auteurs sur le fait que, sur base de l'article 8 tel qu'il est formulé, limitant l'invitation des témoins à ceux dont les coordonnées ont été obtenues conformément à l'article 7, paragraphe 2, point 6^o, précité, et donc à ceux dont le contrevenant a demandé l'audition en indiquant leurs identité et adresse, il ne conçoit pas sur quelle base le fonctionnaire sanctionnateur pourrait inviter, de sa propre initiative, d'autres témoins.

Le Conseil d'État renvoie par ailleurs à son observation relative à l'amendement 4 quant à la levée de l'opposition formelle à laquelle il y est fait référence.

Amendement 6

Sans observation.

Amendement 7

Au vu de la suppression opérée par l'amendement sous examen, le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée à l'égard de l'article 9, devenant l'article 10, paragraphe 2.

Amendement 8

Sans observation.

Amendement 9

Le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'amendement 4 quant à la levée de l'opposition formelle à laquelle il y est fait référence.

La disposition sous examen n'appelle pas d'observation additionnelle.

Amendements 10 et 11

Sans observation.

Amendement gouvernemental unique du 3 mars 2022

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE**Amendements parlementaires du 21 janvier 2022***Observation générale*

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir » ou les termes « être tenu ».

Amendement 2

À l'article 4, paragraphe 3, point 4°, il convient de remplacer le terme « et » entre les termes « l'adresse » et les termes « la date » par une virgule.

Au point 5°, il y a lieu de remplacer le terme « et » entre le terme « faits » et le terme « leur » par une virgule et de supprimer la virgule à la suite du terme « qualification ».

Au point 9°, il convient d'insérer une virgule à la suite des termes « paragraphe 1^{er} ».

Amendement 7

Il convient de supprimer la virgule insérée à la suite des termes « amende administrative ».

Amendement 8

À l'article 13 nouveau, paragraphe 3, alinéa 2, deuxième phrase, il convient de supprimer les virgules figurant respectivement à la suite du terme « remboursée » et à la suite du terme « administrative ».

Au paragraphe 5, il convient de supprimer la virgule figurant à la suite du terme « unique ».

Amendement gouvernemental du 3 mars 2022

À l'intitulé du projet de loi précédant l'amendement gouvernemental sous revue se sont glissées deux erreurs matérielles, de sorte qu'il y a lieu d'ajouter le terme « la » au début des points 3° et 4°.

Suite à l'entrée en vigueur imminente de la teneur finale amendée du projet de loi n° 7659 modifiant : 1° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ; 2° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement, le Conseil d'État signale que la loi en projet sous avis comprend des renvois devenus erronés qu'il convient d'adapter. Il en est ainsi par exemple de la référence à l'article 47, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, points 6° et 7°, de la loi modifiée du 21 mars 2012 sur les déchets, qu'il y a lieu de remplacer par la référence à l'article 47, paragraphe 2bis, alinéa 1^{er}, points 1° et 2°, de la loi précitée du 21 mars 2012.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 10 mai 2022.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126/20

N° 7126²⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

**relative aux sanctions administratives communales,
à l'élargissement des compétences des agents municipaux
et modifiant :**

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

* * *

**TROISIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE
DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS**

(17.5.2022)

Par dépêche du 25 février 2022, Madame le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur un amendement gouvernemental au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le dossier soumis pour avis à la Chambre comprend par ailleurs les amendements parlementaires adoptés le 21 janvier 2022 par la Commission des Affaires intérieures de la Chambre des députés.

Le projet de loi amendé appelle les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Ad nouvel article 20, point 3°

Les modifications apportées à la disposition sous rubrique visent à tenir compte des remarques formulées par le Conseil d'État dans son deuxième avis complémentaire n° 52.167 du 15 juin 2021 et concernent la précision des modalités d'intervention de la Police grand-ducale dans le cadre de la constatation par les agents municipaux des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage.

Le nouveau texte prévoit désormais que *“les agents municipaux concourent, sous l’autorité du bourgmestre, en accord avec le sous le contrôle du chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement, d’arrêt et de parcage en décernant des avertissements taxés conformément à l’article 15, alinéas 1^{er}, 3 et 4, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques”*.

La Chambre approuve quant au principe le remplacement de la terminologie à la disposition susmentionnée. Cependant, elle estime qu’il serait préférable de charger de façon générale la Police grand-ducale du contrôle en question, et non pas le chef du commissariat de police. En effet, selon les informations à la disposition de la Chambre, le contrôle principal est exercé par le Service national des avertissements taxés de la Police plutôt que par les chefs de commissariats. En outre, la Chambre signale que, dans son avis n° A-2956-2 du 7 juin 2021, elle avait déjà formulé la remarque suivante au sujet du rôle du chef du commissariat de police:

“(…) il ne faut pas perdre de vue aussi que le chef du commissariat de police peut différer d’un jour de la semaine à l’autre, notamment pendant la nuit ou le weekend, lorsque la compétence territoriale est reprise par un commissariat à trois roulements, alors qu’en semaine celle-ci incombe au commissariat à deux roulements.”

En chargeant la Police grand-ducale de la mission de contrôle, celle-ci disposerait de la flexibilité nécessaire afin d’y subvenir.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève ensuite que, pour donner suite aux observations formulées par le Conseil d’État dans son avis susvisé – selon lesquelles les agents municipaux agissent sous l’autorité du procureur d’État concernant la constatation des infractions au Code de la route et non pas sous l’autorité du bourgmestre – il faudra modifier comme suit l’avant-dernier alinéa des dispositions prévues à l’article 20, point 3° (article 99 de la loi communale):

*“Dans l’exercice de leurs missions, les agents municipaux portent l’uniforme et les insignes déterminés par le conseil communal. **À l’exception de leurs attributions en matière pénale, ils sont placés sous l’autorité du bourgmestre et collaborent avec la Police grand-ducale et le Corps grand-ducal d’incendie et de secours.**”*

Ad nouvel article 22

Concernant la constatation des infractions en matière d’environnement (*“littering”*), la nouvelle disposition introduite par l’article 22, point 2°, prévoit que *“des avertissements taxés peuvent être décernés par les agents municipaux, en accord avec le chef du commissariat de police, qui remplissent les conditions de l’article 15-1bis du Code de procédure pénale”*.

Conformément aux remarques formulées ci-avant quant à l’article 20, point 3°, et pour tenir compte des observations présentées par le Conseil d’État dans son avis du 15 juin 2021, la Chambre demande de supprimer les termes *“en accord avec le chef du commissariat de police”*.

En ce qui concerne la gestion et le contrôle des décernements des avertissements taxés en question, il faudra mettre en place des procédures au niveau communal, alignées sur le régime applicable aux avertissements taxés en matière d’infractions au Code de la route.

Pour ce qui est des modalités de décernement des avertissements taxés, il faudra ajouter les agents municipaux à la liste du personnel autorisé à décerner les avertissements et à percevoir les taxes, personnel énuméré au règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés, déterminant les modalités d’application de l’avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l’avertissement taxé prévu par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets.

À défaut, les nouvelles dispositions légales introduites par l’article 22 resteront lettre morte et les agents municipaux qui constateront une infraction seront seulement autorisés à adresser un procès-verbal y relatif au procureur d’État.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d’accord avec les amendements lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 mai 2022.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

Le Président,
R. WOLFF

7126/21

N° 7126²¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

**relative aux sanctions administratives communales,
à l'élargissement des compétences des agents municipaux
et modifiant :**

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

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES
AFFAIRES INTERIEURES ET DE L'EGALITE
ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES**

(6.7.2022)

La Commission se compose de : M. Dan BIANCALANA, Président-Rapporteur ; Mme Simone ASSELBORN-BINTZ, MM. Emile EICHER, Jeff ENGELEN, Marc GOERGEN, Max HAHN, Marc HANSEN, Aly KAES, Claude LAMBERTY, Georges MISCHO, Mme Lydie POLFER, M. Gilles ROTH, Mme Jessie THILL, MM. Carlo WEBER, Michel WOLTER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le 6 mars 2017, l'avant-projet de loi relative aux sanctions administratives communales et l'avant-projet de loi instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales ont été présentés à la commission.

Le projet de loi 7126 a été déposé à la Chambre des Députés le 4 avril 2017 par le Ministre de l'Intérieur. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le projet de loi a fait l'objet des avis suivants des autorités judiciaires :

- Parquet général (9 juin 2017) ;
- Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette (14 juin 2017) ;
- Cour supérieure de Justice (15 juin 2017) ;
- Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg ;
- Parquet du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (15 juin 2017) ;
- Parquet de Diekirch ;
- Justice de Paix de Diekirch (21 juin 2017).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a émis son avis le 11 juillet 2017.

L'avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) a été communiqué à la Chambre des Députés le 27 septembre 2017.

Le Conseil d'État a émis son avis le 28 novembre 2017.

Dans sa réunion du 7 décembre 2017, la commission a désigné son président rapporteur du projet de loi et a examiné l'avis du Conseil d'État.

En date du 8 mai 2018, le projet de loi a fait l'objet d'une première série d'amendements gouvernementaux.

Le 16 juillet 2018, le SYVICOL a rendu son avis complémentaire.

Les autorités judiciaires suivantes ont élaboré un avis complémentaire, transmis en juillet 2018 à la Chambre des Députés :

- Cour supérieure de Justice ;
- Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg ;
- Parquet général (24 mai 2018) ;
- Parquet du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg et Parquet du Tribunal d'arrondissement de Diekirch (25 mai 2018).

L'avis complémentaire de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été rendu le 13 juin 2018.

L'avis complémentaire du Conseil d'État date du 23 octobre 2018.

Le 2 avril 2021, le projet de loi a été présenté une nouvelle fois à la commission qui a aussi analysé l'avis complémentaire du Conseil d'État.

Une deuxième série d'amendements gouvernementaux ont été apportés au texte le 15 avril 2021.

Le deuxième avis complémentaire de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été rendu le 7 juin 2021.

Le Conseil d'État a émis son deuxième avis complémentaire le 15 juin 2021.

Le 22 juillet 2021, le projet de loi a fait l'objet d'un deuxième avis complémentaire du SYVICOL.

Un deuxième avis complémentaire a été rendu par les autorités judiciaires suivantes :

- Cour supérieure de Justice (27 avril 2021) ;
- Parquet du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg ;
- Parquet général (20 mai 2021) ;
- Parquet du Tribunal d'arrondissement de Diekirch (3 juin 2021) ;
- Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (8 juin 2021).

La Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette a rendu son avis complémentaire le 14 juin 2021.

La Commission nationale pour la protection des données (CNPD) a rendu son avis le 7 décembre 2018 et son avis complémentaire le 9 juillet 2021.

La commission a examiné le deuxième avis complémentaire du Conseil d'État dans sa réunion du 23 novembre 2021 et adopté une série d'amendements.

Le 21 janvier 2022, la commission a transmis une série d'amendements au Conseil d'État.

Le projet de loi a fait l'objet d'un dernier amendement gouvernemental le 3 mars 2022.

Le 28 mars 2022, le SYVICOL a rendu son troisième avis complémentaire.

En date du 10 mai 2022, le Conseil d'État a émis son troisième avis complémentaire, que la commission a examiné dans sa réunion du 9 juin 2022.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a rendu son troisième avis complémentaire le 17 mai 2022.

Dans sa réunion du 9 juin 2022, la commission a désigné son président rapporteur du projet de loi. Le présent rapport a été adopté le 6 juillet 2022.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Introduction

Le maintien de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques est une mission historique et fondatrice des communes. Leur compétence en ces matières se traduit par le droit du conseil communal de prendre des règlements communaux de police générale. Néanmoins, quand l'ordre imposé par les prescriptions communales est troublé, alors elles ne contribuent pas à la répression pénale des contrevenants. En l'occurrence, le pouvoir de l'agent municipal se trouve limité aux contraventions en matière de stationnement et, en plus, il s'arrête avec la constatation de l'infraction par l'établissement d'un avertissement taxé.

Or, la Police grand-ducale ne dispose pas de suffisamment de moyens pour être efficacement au service des missions communales, et les autorités judiciaires classent bien souvent sans suite des infractions qu'elles considèrent comme d'importance mineure. En conséquence, les règlements communaux de police générale ne sont souvent pas sanctionnés et les communes sont privées, de fait, de la possibilité de faire respecter leurs règlements de police générale. Cet état des choses suscite un sentiment d'impunité chez les auteurs et un désarroi auprès de la population respectueuse des règles de la vie sociale. Il contribue au développement d'un sentiment diffus d'insécurité dans la population.

Une première tentative de résoudre ce problème avait été faite en 2008 par le dépôt du projet de loi n° 5916 relatif à l'élargissement des compétences des agents municipaux. À la suite d'un avis très critique du Conseil d'État, ce projet a été retiré. Dans cet avis du 19 janvier 2010, le Conseil d'État considère « que ni l'article 107 de la Constitution ni le principe de l'autonomie communale dont cet article est le fondement ne donnent aux communes le pouvoir d'établir des codes de contraventions communales et de sanctionner leur violation ». Par ailleurs, « La fixation d'un catalogue de contraventions communales par voie de règlement grand-ducal n'est pas davantage exempte de toute critique. », alors que « le droit pénal est une matière réservée à la loi, de sorte que la loi communale ne peut pas renvoyer purement et simplement à un règlement grand-ducal pour fixer un catalogue de contraventions communales ».

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 présent projet de loi se propose de répondre à ce problème par l'introduction de sanctions administratives. Les auteurs du projet de loi se sont inspirés de la loi belge du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales.

Le projet de loi

Le projet de loi vise à valoriser le rôle de l'agent municipal, à décharger la Police grand-ducale et la Justice, à établir une liste d'infractions mineures sanctionnées par des amendes administratives et à introduire une procédure de sanctions administratives, tout en garantissant les droits de la défense.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi initial, les auteurs rappellent que « Bien que les sanctions administratives soient connues dans l'ordre juridique luxembourgeois depuis le XIX^{ème} siècle¹ et qu'elles existent dans de nombreux domaines des systèmes juridiques belge, français et communautaire,

¹ Législation sur les droits d'enregistrement du 22 frimaire an VII qui prévoit des sanctions sous forme d'amendes ou de multiples des droits; arrêté grand-ducal du 17 juin 1872 sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, in Georges Wivenes „Les sanctions administratives à travers les avis du Conseil d'Etat du Luxembourg“, 2011.

des questions fondamentales à leur propos resurgissent chaque fois que le législateur entend en introduire de nouvelles. » Pour le détail de ces questions et l'argumentaire y relatif, il est renvoyé à l'exposé des motifs du document parlementaire n° 7126.

L'approche choisie par les auteurs du projet de loi consiste à définir un catalogue de 17 infractions à réprimer par des sanctions administratives que les conseils communaux pourront adopter dans leur règlement de police générale. Les infractions définies par le législateur seront passibles de sanctions administratives à l'exclusion de peines pénales. Cette approche respecte l'autonomie des communes en leur donnant la faculté d'adopter les sanctions administratives qu'elles jugent nécessaires pour le maintien de l'ordre sur leur territoire. En effet, contrairement à une norme supérieure qui risquerait d'imposer des règles assez strictes et rigides, les règlements communaux permettent de conserver une certaine souplesse qui est en lien avec leurs spécificités locales.

Ce sera donc le législateur qui par la voie d'une loi spéciale établira les incriminations en définissant un catalogue d'infractions susceptibles d'être sanctionnées administrativement. Le présent projet de loi n'a pas pour objet la création d'un nouveau droit pénal communal proprement dit, mais l'introduction d'un système de sanctions administratives qui ne relèvera pas du droit pénal. Étant donné que les incriminations seront établies par la loi, les questions de la légalité des peines et de la compétence des communes en matière d'établissement des infractions ne se posent pas. C'est par référence à la loi portant introduction des sanctions administratives que les communes se limitent à l'introduction dans leur règlement de police générale des seules sanctions qui sont nécessaires au maintien de l'ordre public sur leur territoire en application du principe de proportionnalité. À noter que la future loi ne s'appliquera pas aux mineurs d'âge, ceci afin d'éviter une éventuelle atteinte à la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

Le constat des infractions

Les infractions au règlement de police générale des communes seront constatées par les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les agents municipaux et les gardes-champêtres en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Les compétences des agents municipaux sont ainsi élargies. À côté de leur mission traditionnelle de constatation d'infractions en matière de stationnement, les agents municipaux vont concourir au constat d'infractions aux règlements de police générale qui sont punies de sanctions administratives. Les agents municipaux demeurent sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins et le constat des faits réprimés par des sanctions administratives est exercé sous la seule autorité du bourgmestre.

Les compétences des agents municipaux sont en outre étendues au constat des contraventions aux règlements de police générale sanctionnées pénalement et de certains délits spécifiques. Ils deviennent, sous des conditions de carrière et de formation, des agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire placés sous la surveillance du Procureur d'État. Une nouvelle disposition introduite dans le Code de procédure pénale traitant des agents municipaux prévoit que ceux-ci devront avoir suivi une formation professionnelle spéciale, dont le détail sera réglé par règlement grand-ducal. À noter que les gardes-champêtres existants resteront en fonction, mais leurs missions seront à l'avenir repris par les agents municipaux.

Le paiement de la sanction administrative

Afin d'éviter autant que possible des procédures administratives disproportionnées à la gravité des faits et à l'importance de l'amende, le projet de loi s'efforce de créer un cadre juridique favorisant le paiement immédiat de l'amende par le contrevenant auprès de la recette communale dans un délai de quinze jours. À cet effet, l'amende prendra la forme d'une taxe unique et le tarif du paiement immédiat est fixé à un montant de 25 euros quel que soit le comportement sanctionné. Le contrevenant est averti qu'à défaut de paiement immédiat, il risque de se voir infliger une sanction administrative de 25 euros au moins et de 250 euros au plus, assortie de frais administratifs à concurrence de 20 euros. En cas de paiement immédiat, les poursuites sont éteintes et aucun recours ne sera possible.

Seulement à défaut de paiement immédiat de l'amende administrative, le constat de l'infraction sera transmis à l'autorité administrative chargée d'infliger l'amende.

La procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur et le droit de recours

Dans le système des sanctions administratives communales envisagé, il est prévu de créer une autorité administrative de l'État dénommée « fonctionnaire sanctionnateur » compétente pour infliger les sanctions administratives aux contrevenants qui ne se sont pas acquittés de l'amende administrative par voie de paiement immédiat. Ce fonctionnaire doit pouvoir exercer ses attributions en toute indépendance du pouvoir politique duquel il doit être déconnecté de sorte à pouvoir agir de manière impartiale et sans préjugés. Le fonctionnaire sanctionnateur sera compétent pour infliger les contraventions en exécution des règlements communaux. Les communes n'engageront donc pas un fonctionnaire sanctionnateur elles-mêmes.

Quant au recours, il se pose la question de la procédure et notamment si la procédure de droit commun avec constitution d'avocat est appropriée à des recours contre des décisions ayant infligé des amendes mineures pour de simples contraventions. C'est pourquoi un projet de loi séparé² établira une procédure simplifiée, où le recours au ministère d'avocat ne sera pas obligatoire.

Dans l'intérêt des droits de la défense du contrevenant il faut envisager également de conférer à l'exercice du recours l'effet suspensif de la décision ayant infligé la sanction administrative.

Les missions des agents municipaux

Les agents municipaux continueront à constater des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. Leurs compétences ne seront pas seulement élargies au constat des infractions prévues par le règlement de police générale de la commune. Les agents municipaux chargés de certaines fonctions de police judiciaire rechercheront et constateront également, dans la ou les communes de leur ressort, les infractions à certaines dispositions des lois relatives à la pêche et aux chiens ainsi que les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières rurales. Un élargissement des compétences des agents municipaux aura également lieu dans le domaine des contraventions au droit de l'environnement. Ceci permettra de faire plus de contrôles et d'assurer une meilleure sanction de comportements préjudiciables pour l'environnement, notamment le « littering ».

Par ailleurs, les communes auront la possibilité de créer, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, un service de proximité auquel seront affectés des agents municipaux qui seront chargés de missions destinées à contribuer à l'accroissement du sentiment de sécurité des citoyens et à la prévention de nuisances publiques. À noter que, sous certaines conditions, l'agent municipal pourra exercer ses fonctions dans plusieurs communes.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État a émis un premier avis le 28 novembre 2017. Dans ses considérations générales, il rappelle que le projet de loi n° 5916 relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux et portant modification de la loi communale du 13 décembre 1988, du Code pénal et des dispositions législatives concernant les gardes-champêtres, qui avait été avisé par le Conseil d'État le 19 janvier 2010, a été retiré suite aux nombreuses critiques formulées tant par le Conseil d'État que par les parquets. Même si le présent projet de loi vise à répondre à certaines critiques formulées à l'encontre du projet de loi n° 5916, il estime que toute une série de questions continue à se poser.

Ainsi, la création de corps communaux de police placés sous l'autorité des autorités communales, collège des bourgmestre et échevins ou bourgmestre va, aux yeux du Conseil d'État, à l'encontre des réformes de la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale et de la loi du 31 mai 1999 ayant porté fusion des corps de police et de gendarmerie. Il constate que les nouveaux corps composés d'agents communaux seront compétents pour constater à la fois les infractions sanctionnées par des amendes administratives, et les infractions pénales traditionnelles. Les agents communaux agiront donc tantôt sous le commandement des autorités communales tantôt en leur nouvelle qualité d'officier de police judiciaire, sous la direction des procureurs d'État, conformément à l'article 10 du

² Document parlementaire n° 7124

Code de procédure pénale. Il est d'avis que des problèmes d'articulation des compétences et des responsabilités ne sont pas à exclure. À titre d'exemple, il cite le mécanisme du contrôle d'identité qui reste problématique.

Le Conseil d'État voit dans le nouveau régime des sanctions administratives un changement de paradigme opéré par rapport à la répartition traditionnelle dans l'ordre juridique luxembourgeois entre le rôle des autorités administratives et celui des autorités judiciaires, en particulier du Parquet. L'introduction de ce nouveau régime risque selon lui d'ouvrir la voie à des développements futurs et à un empiètement progressif d'une répression administrative sur le terrain de la répression pénale traditionnelle.

Il note encore que le projet de loi accentue le risque de voir se développer une multitude de droits pénaux à assise communale. Chaque commune étant libre de « puiser » dans le catalogue proposé, le régime des infractions administratives variera sur le territoire national.

Se pose encore à ses yeux la question du sort des règlements de police traditionnels sanctionnés de peines de police. Il craint que les compétences parallèles des parquets et du fonctionnaire sanctionnateur en matière d'opportunité des poursuites, d'un côté, et des juridictions répressives et des juridictions administratives, en matière de sanction, d'un autre côté, accentuent le risque d'une atteinte à l'unité et à la cohérence du droit répressif.

Le Conseil d'État attire par ailleurs l'attention des auteurs du projet de loi sur la sauvegarde des droits de la victime de l'infraction. Dans une procédure de sanction administrative, la victime ne pourra pas demander une indemnité devant le juge saisi de la procédure ni introduire une citation directe ou déposer plainte au titre de l'article 4-1 du Code de procédure pénale.

Le Conseil d'État note aussi que, contrairement à la loi belge du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales dont les auteurs se sont inspirés, le projet de loi ne contient aucune disposition sur le problème des auteurs d'une infraction qui sont mineurs au moment des faits. Le dispositif prévu se heurte selon lui à la loi sur la protection de la jeunesse.

D'une manière générale, le Conseil d'État suggère aux auteurs du projet de loi de renoncer à s'engager dans la voie d'un système d'amendes administratives communales dont la mise en oeuvre s'articule mal avec le dispositif pénal existant et risque d'être source de difficultés dans la pratique. Il rappelle que dans le projet de loi n° 7111 modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés, les auteurs retiennent le mécanisme français d'une sanction par amende forfaitaire sous la responsabilité du procureur. Le Conseil d'État, tout en proposant certaines modifications dans l'organisation de ce régime de sanctions, a marqué son accord avec la consécration en droit luxembourgeois de ce mécanisme de sanction d'infractions mineures. Dans son avis du 27 juin 2017 sur le projet de loi n° 7111, le Conseil d'État a attiré l'attention du Gouvernement sur l'option d'étendre ce régime nouveau de sanctions à d'autres matières, telles les infractions aux règlements communaux. Il estime que cette solution aurait l'avantage de maintenir l'unicité et la cohérence du mécanisme de répression, de ne pas doubler le système de sanctions pénales par un régime de sanctions administratives.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'État constate que ses critiques fondamentales portant sur l'instauration d'un système de sanctions administratives qui seront prononcées par un fonctionnaire sanctionnateur et relèveront du contrôle du juge administratif n'ont pas été rencontrées. Il en va de même de ses réserves quant à la création de dispositifs répressifs divergents au niveau des communes, quant au risque de conflits avec le droit pénal traditionnel et avec les compétences des autorités judiciaires et quant à la création de corps de police municipaux à côté de la Police grand-ducale.

Le Conseil d'État renvoie, plus particulièrement, à la problématique de l'absence de tout pouvoir d'enquête dans le chef de l'agent municipal, à l'absence de moyens de contrainte en cas de refus par l'auteur présumé des faits d'exhiber une pièce d'identité et au problème du concours d'infractions pénales et d'infractions administratives et à un éventuel cumul des sanctions administratives et pénales. Il plaide à nouveau en faveur de l'instauration d'un mécanisme d'amende forfaitaire prononcée par le procureur d'État et soumis au contrôle des juridictions judiciaires qui constituerait à ses yeux une réponse adéquate aux problèmes des incivilités auxquels le projet de loi est sensé répondre.

Suite aux amendements gouvernementaux du 15 avril 2021, le Conseil d'État a émis un deuxième avis complémentaire en date du 15 juin 2021. Dans cet avis, il réitère ses interrogations sur la dualité du régime mis en place comportant deux types d'infractions aux règlements communaux, les premières

susceptibles de faire l'objet d'amendes contraventionnelles, les autres relevant du nouveau régime des sanctions administratives.

S'il se voit en mesure de lever un certain nombre de ses oppositions formelles au vu des amendements gouvernementaux, certains d'entre eux donnent lieu à de nouvelles critiques. Ainsi, le Conseil d'État s'interroge sur la pertinence d'une extension du régime du faux témoignage aux déclarations faites devant le fonctionnaire sanctionnateur. Il demande sous peine d'opposition formelle de préciser les dispositions y relatives.

Par ailleurs, il attire l'attention sur le fait que le présent projet de loi et le projet de loi n° 7514³ visent tous les deux à modifier l'article 99 de la loi communale. Il demande qu'il soit veillé à la cohérence des deux lois en projet.

Le Conseil d'État a émis un troisième avis complémentaire en date du 10 mai 2022. Les amendements parlementaires du 21 janvier 2022 lui ont permis de lever les oppositions formelles formulées dans son avis précédent. L'amendement gouvernemental unique du 3 mars 2022 n'a pas suscité d'observation de sa part.

*

IV. AVIS DES AUTORITES JUDICIAIRES

Les remarques, critiques et recommandations des autorités judiciaires se recourent largement et sont en partie reprises par le Conseil d'État. Plusieurs de leurs avis concernant le texte initial du projet de loi constatent que 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 à laquelle s'ajoute une pluralité des autorités dirigeant ces corps, ce qui risque d'engendrer un traitement non homogène des infractions.

Ainsi, le Parquet général note dans son avis du 9 juin 2017 que 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. Il estime que l'égalité des citoyens devant la loi peut s'en trouver affectée. La Cour supérieure de Justice partage cet avis en remarquant que 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. Le Parquet du Tribunal d'Arrondissement de et à Luxembourg ajoute que le problème est encore rendu plus complexe par le fait qu'il soit envisagé d'attribuer aux agents municipaux la qualité d'officier de police judiciaire ayant la compétence de constater, outre les faits sanctionnés administrativement, les contraventions pénales aux règlements de police des communes et même certains délits. Le Juge de Paix de Diekirch estime même qu'il soit « aberrant de concéder à un personnel communal peu instruit et qualifié des pouvoirs de police et de lui abandonner le pouvoir de décision pour faire la distinction entre sanction administrative et pénale. » Il craint que le justiciable risque d'être confronté à l'arbitraire de gens pas suffisamment instruits et formés et que le justiciable aura du mal à combattre cet arbitraire.

La formation des agents municipaux est un souci soulevé dans plusieurs avis des autorités judiciaires. Elles estiment qu'il faudra 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.

À part le risque d'inférences entre sanctions pénales et sanctions administratives, les autorités judiciaires soulèvent encore d'autres questions concernant le catalogue de comportements répréhensibles que les communes peuvent sanctionner par des sanctions administratives. Se pose notamment le pro-

³ Projet de loi portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du Code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 6° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 7° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 8° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics ; 9° de loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19

blème de la constatation de l'infraction si l'auteur des faits ne se trouve pas sur place au moment de la constatation, l'identification du contrevenant qui refuse de s'identifier ou encore la détermination de la personne responsable pour les faits d'omission. Un grand nombre de remarques concernent le pouvoir d'enquête des agents municipaux. Les autorités judiciaires demandent des clarifications quant aux pouvoirs d'investigation des agents municipaux et des gardes-champêtres, notamment pour des matières réservées jusqu'ici au pouvoir de police.

D'autres remarques des autorités judiciaires portent sur la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur, notamment l'audition de témoins, et sur la procédure de paiement.

Le Parquet général se demande encore dans quelle mesure le projet de loi s'applique à l'égard des mineurs d'âge.

Dans leurs avis complémentaires suite aux amendements gouvernementaux du 8 mai 2018, les autorités judiciaires constatent que ceux-ci visent à écarter les oppositions formelles formulées par le Conseil d'État. Elles estiment néanmoins que les amendements ne répondent pas à la plupart des questions soulevées dans leurs avis précédents. Elles réitèrent par conséquent leurs remarques et critiques.

Elles s'étonnent par ailleurs de la disposition introduite par l'amendement 5 qui prévoit une prime de 75 points indiciaires au profit du fonctionnaire sanctionnateur au motif que celui-ci exercerait un travail spécifique qui comporterait une responsabilité particulière ainsi qu'une augmentation certaine de la charge de travail ordinaire du fonctionnaire concerné. Au vu de la comparaison des traitements versés aux magistrats statuant en matière pénale, pour lesquels la responsabilité est bien plus élevée compte tenu des enjeux en cause et qui ne bénéficient pas d'une prime pour l'exercice de leur travail, une telle prime allouée au fonctionnaire sanctionnateur ne leur semble pas justifiée.

Les autorités judiciaires ont formulé un deuxième avis complémentaire portant sur la deuxième série d'amendements gouvernementaux du 15 avril 2021. Elles estiment néanmoins que ces amendements ne vont pas à la rencontre des incertitudes et interrogations du projet de loi par rapport à un certain nombre de questions fondamentales qui restent sans réponse. La Cour supérieure de Justice et le Parquet de Diekirch n'ont plus formulé d'observation particulière, tandis que le Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg et la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette se sont limités à réitérer leurs critiques antérieures.

Le Parquet de Luxembourg et le Parquet général renouvellent également leurs critiques et commentent par la même occasion les amendements qui sont à leurs yeux toujours entachées d'insécurité juridique. Ainsi, le Parquet général constate que certains faits ont été supprimés de la liste des comportements qui peuvent être sanctionnés par une sanction administrative en réponse aux critiques formulées, mais que six nouvelles incivilités ont été rajoutées à cette liste. Selon le Parquet général, se pose de nouveau la difficulté, relevée dans les avis antérieurs, de l'imputabilité de l'infraction, compte tenu de l'absence de pouvoirs d'enquête des agents municipaux.

Le Parquet de Luxembourg et le Parquet général maintiennent leurs critiques quant à la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur et soulèvent des incohérences quant aux faux témoignages. Ils estiment également que la question de l'opportunité des poursuites du fonctionnaire sanctionnateur n'est pas réglée.

Le Parquet de Luxembourg note que la prime allouée au fonctionnaire sanctionnateur a été réduite de 75 à 40 points indiciaires, mais il ne voit toujours pas la raison d'être de cette prime.

Il remarque aussi que, si l'on attribue aux agents municipaux, dans des domaines particuliers, les mêmes pouvoirs qu'aux agents de la Police grand-ducale, il ne suffit pas de prévoir une formation allégée, mais d'astreindre les futurs agents municipaux à exactement la même formation que les membres de la Police grand-ducale. Le Parquet général estime à ce sujet que les exigences relatives à la formation professionnelle des agents municipaux ne trouvent pas leur place dans le Code de procédure pénale et devraient être prévues dans un texte à part.

*

V. AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)

D'une manière générale, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) accueille favorablement le projet de loi n° 7126 relative aux sanctions administratives communales, qui répond à une longue revendication des communes en matière de police administrative. Il rappelle que, contrairement à la police judiciaire, la police administrative générale vise à prévenir les troubles à l'ordre public au sens large, sur un territoire donné et à l'égard de toute activité ou de toute personne.

Le SYVICOL soutient l'approche du Gouvernement qui respecte l'autonomie des communes en leur donnant la faculté d'adopter les sanctions administratives qu'elles jugent nécessaires pour le maintien de l'ordre sur leur territoire. En effet, contrairement à une norme supérieure qui risquerait d'imposer des règles assez strictes et rigides, les règlements communaux permettent de conserver une certaine souplesse qui est en lien avec leurs spécificités locales.

Le projet de loi devra, à ses yeux, résoudre le problème actuel que les communes sont privées, de fait, de la possibilité de faire respecter leurs règlements de police générale. Il estime qu'en pratique, le succès des sanctions administratives repose sur un système attractif et facile d'utilisation pour les communes. En effet, les infractions punies par une sanction administrative doivent, contrairement aux infractions pénales qui ne peuvent pas être prises en charge efficacement par l'appareil pénal traditionnel, être constatées et sanctionnées de manière rapide et efficace.

Dans son avis du 10 octobre 2017, le SYVICOL formule néanmoins toute une série d'observations et de propositions qui concernent aussi bien des questions quant au fond que quant à la mise en œuvre pratique des dispositions.

Un certain nombre de ces remarques concernent l'article 20 qui énumère les faits pour lesquels une sanction administrative peut être prévue.

D'une façon générale, le SYVICOL insiste pour que la loi relative aux sanctions administratives communales garantisse la sécurité juridique pour les communes. Si les communes adoptent l'une ou l'autre des infractions sanctionnées par des amendes administratives prévues à l'article 20 du projet de loi, elles doivent être certaines que ces infractions n'entrent pas en conflit avec d'autres lois ou règlements grand-ducaux. Les sanctions administratives et pénales doivent coexister sans se cumuler. Selon le SYVICOL, il convient d'éviter toute équivoque dans la rédaction des infractions visées à l'article 20 du projet de loi en déterminant de manière claire et précise quels sont les faits qui sont susceptibles d'être sanctionnés administrativement à l'exclusion de poursuites pénales. Dès lors, il est d'avis que les infractions qui risquent de poser problème dans ce contexte devraient soit être retirées de la liste établie à l'article 20 du projet de loi, soit être dépénalisées afin que des comportements répréhensibles comparables soient sanctionnés de manière homogène.

Par ailleurs, le SYVICOL estime que seules les infractions qui sont en train de se commettre et dont l'auteur peut être identifié sans aucune autre forme d'investigation doivent faire l'objet d'une sanction administrative et que les infractions par omission (« le fait de ne pas ») où l'auteur de l'infraction est susceptible de ne pas être présent sur place doivent être retirées de la liste des infractions prémentionnée. Il en va de même des infractions pour lesquelles le paiement d'une amende administrative n'est pas susceptible de faire cesser le trouble à l'ordre public, et de celles dont la gravité justifie qu'une éventuelle atteinte soit punie d'une peine de police.

Le SYVICOL est encore d'avis que certaines des infractions visées à l'article 20 sont suffisamment graves pour qu'elles conservent un caractère pénal et relèvent exclusivement des juridictions pénales. À l'inverse, d'autres infractions de faible gravité actuellement réprimées pénalement dans certaines communes – par exemple, le fait d'apposer des affiches sur toute installation publique non prévue à cet effet ou encore le fait d'attirer ou de nourrir des animaux quand cette pratique est une cause d'insalubrité ou de gêne pour le voisinage – pourraient à ses yeux utilement venir compléter la liste des infractions visées à l'article 20 du projet de loi, pour lesquelles la commune pourrait prévoir une sanction administrative.

Il note aussi que les communes ne pourront plus sanctionner les faits visés à l'article 20 du projet de loi autrement que par une amende administrative. Il fait remarquer que ces faits font actuellement, dans presque toutes les communes du Grand-Duché qui ont adopté un règlement général de police, l'objet de sanctions pénales. Les communes ont ainsi défini toute une série d'infractions pénales – non

sanctionnées par la loi – visant au maintien de l’ordre public en général et qui, faute de système répressif efficace, ne sont pas toujours appliquées. Ces faits, qui sont réprimés depuis des décennies, ne pourraient plus l’être du jour au lendemain, sauf si la commune adopte les sanctions administratives créées par le législateur.

La mise en place de sanctions administratives n’est donc pas une simple faculté pour les communes qui seront forcées dans cette voie, car si elles ne le font pas, les faits énumérés à l’article 20 ne pourront pas, respectivement plus, être sanctionnés sur leur territoire.

Quant aux sanctions prévues, la personne, contre laquelle une infraction sanctionnée par le règlement de police générale d’une amende administrative est constatée, doit être avertie qu’elle risque de se voir infliger une amende administrative entre 25 euros et 250 euros, plus des frais administratifs de 15 euros. Le contrevenant peut alors opter pour le paiement immédiat d’une amende forfaitaire de 25 euros qui éteint les poursuites. Le SYVICOL estime que, en cas de contestation par le contrevenant, le montant de l’amende doit être suffisamment dissuasif. Si le contrevenant ne risque jamais plus que le montant minimal de l’amende, que ce soit en cas de paiement immédiat ou à la suite d’une décision du fonctionnaire sanctionnateur, il se verra encouragé à contester l’infraction.

Le fonctionnaire sanctionnateur doit pouvoir infliger une amende administrative entre 25 euros et 250 euros. La mission du fonctionnaire sanctionnateur doit consister à décider d’infliger ou non une amende administrative et à en fixer le montant en tenant compte de la gravité des faits et des circonstances de l’infraction, à l’intérieur de la fourchette fixée par la loi. Le SYVICOL s’étonne néanmoins de voir accorder au fonctionnaire sanctionnateur le choix de poursuivre la procédure administrative en application du principe de l’opportunité des poursuites, qui est en principe réservé au domaine pénal. Il est d’avis que la commune devrait disposer d’un droit de recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur de ne pas infliger d’amende administrative au contrevenant.

Le SYVICOL formule aussi plusieurs remarques regardant la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur, notamment concernant la possibilité du contrevenant d’exposer ses moyens de défense, les informations auxquelles le fonctionnaire sanctionnateur a accès et l’audition éventuelle de témoins.

Quant à la constatation de plusieurs infractions successives sanctionnées par le règlement de police générale d’une amende administrative, le SYVICOL estime qu’elle devrait donner lieu à une sanction administrative unique, proportionnelle à la gravité de l’ensemble des faits. De plus, la loi devrait préciser que le contrevenant qui commet une infraction au règlement de police générale est civilement responsable des dommages qui pourraient en résulter, à l’exclusion de la commune.

Le SYVICOL note encore que le législateur belge a entendu sanctionner plus gravement le contrevenant qui commet à nouveau la même infraction dans un délai de deux ans après s’être vu infliger une sanction administrative. Il regrette qu’au Luxembourg, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut apprécier que les éléments intrinsèques de l’infraction commise, sans pouvoir prendre en considération le fait que le contrevenant a perpétré les mêmes faits pour lesquels une sanction administrative lui a déjà été infligée, pour la *nième* fois. Il se demande donc si une disposition comparable au texte belge pourrait être insérée dans le projet de loi.

Le SYVICOL estime par ailleurs que les communes doivent pouvoir poursuivre et sanctionner elles-mêmes la violation des normes qu’elles adoptent et regrettent de ce fait que le projet de loi écarte d’office la possibilité pour une commune de désigner son propre fonctionnaire sanctionnateur.

Concernant la procédure administrative, le SYVICOL note que les auteurs du projet de loi n’ont pas prévu d’accorder un quelconque pouvoir d’enquête aux agents municipaux. Il se pose dès lors la question des compétences attribuées par la loi aux membres de la Police grand-ducale et aux agents municipaux respectivement gardes-champêtres. Il demande que la loi fixe les conditions et les limites dans lesquelles les agents municipaux qui remplissent les conditions du futur article 15-1*bis* du Code de procédure pénale pourront exercer les pouvoirs de police judiciaire qui leur sont nouvellement attribués pour constater les infractions pénales aux règlements de police générale et rechercher leurs auteurs.

Au vu du pouvoir limité des agents municipaux et notamment des difficultés liées à l’identification des contrevenants pour un certain type d’infractions, le SYVICOL propose de revoir la liste des faits qui peuvent donner lieu à une sanction administrative.

Le SYVICOL note que le projet de loi ne concerne pas les personnes mineures et que de ce fait, les mineurs échapperont à la poursuite des faits constituant des contraventions aux règlements de police générale édictés par les communes. Il fait remarquer que dans le système belge, le mineur peut faire l’objet d’une sanction administrative dès l’âge de 14 ans, si le conseil communal le prévoit dans son

règlement de police. Il invite le législateur à réétudier la possibilité d'appliquer le système des sanctions administratives aux mineurs, sinon du moins d'élargir la compétence du tribunal de la jeunesse aux faits constituant une infraction d'après les règlements de police générale.

Il suggère encore au législateur de s'inspirer du système belge qui prévoit, à côté des sanctions administratives, deux mesures alternatives, à savoir la prestation citoyenne et la médiation locale pour les majeurs. Ces deux options supplémentaires pour sanctionner des infractions de faible envergure pourraient à ses yeux compléter utilement le dispositif prévu par le projet de loi.

Dans son avis complémentaire du 16 juillet 2018, le SYVICOL constate avec satisfaction que les amendements soumis par le Gouvernement clarifient l'application du système des sanctions administratives principalement en ce qui concerne les mineurs, la mission et les pouvoirs du fonctionnaire sanctionnateur, le paiement immédiat et le recouvrement des amendes et des frais administratifs. Le SYVICOL réitère certaines de ses critiques qui n'ont pas été prises en compte par les amendements et fait quelques observations quant aux nouveaux éléments introduits par ceux-ci.

Le SYVICOL salue le fait que le cadre de la future formation à suivre par les agents municipaux soit désormais précisé. Il se demande si, pour les futurs recrutements à venir, cette formation professionnelle spéciale ne devrait pas faire partie de la formation de base des agents municipaux, dans le but d'améliorer le service rendu aux citoyens.

En outre, il note que les amendements introduisent une procédure en matière d'audition de témoins devant le Tribunal administratif spécifique au recours contre les décisions de sanctions administratives communales. S'il approuve ces précisions, il reste néanmoins d'avis que les dispositions en question devraient être reformulées afin d'éviter des incohérences.

Le deuxième avis complémentaire du SYVICOL du 22 juillet 2021 complète ses avis précédents par une série d'observations en vue de faciliter la gestion des amendes administratives et de prévenir d'éventuelles difficultés de mise en application.

Entre autres, il procède à une analyse détaillée des infractions qui pourront être sanctionnées par une amende administrative. Dans ce contexte, il réitère un certain nombre de ses critiques formulées dans ses avis précédents. Il demande que la loi fasse l'objet d'une évaluation à échéance régulière quant à la pertinence et à l'efficacité des sanctions administratives communales afin de faire évoluer le cadre légal en tirant les leçons de sa mise en œuvre.

Le SYVICOL attire encore l'attention sur le phénomène du littering dont l'ampleur est telle à ses yeux qu'il justifie une action coordonnée et efficace à tous les niveaux de l'État. Il estime que les agents municipaux pourraient, par leur grande présence sur le terrain, utilement constater certains des faits punis par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets et la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles par un avertissement taxé, en sus des agents des autres administrations.

Il salue l'ouverture effectuée par l'amendement 19 qui ouvre la possibilité aux agents municipaux de constater par des procès-verbaux les infractions aux dispositions des articles 2 et 11 de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens. Il attire néanmoins l'attention des auteurs du projet de loi sur la problématique du « détenteur », qui n'est pas défini par la loi.

Le SYVICOL accueille favorablement les précisions apportées aux missions pouvant être confiées par les communes aux agents municipaux tout en soulignant la nécessité de maintenir un cadre législatif flexible pour adapter ces tâches selon les besoins de l'administration. Or, il note que la création d'un nouveau service de proximité par une commune s'accompagne de plusieurs contraintes. Outre le fait que le service doit comprendre plusieurs agents municipaux, sa création serait soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur, ce qui va à l'encontre de l'allègement de la surveillance administrative sur les communes. Il est d'avis que, plutôt que de créer un nouveau service de proximité, les missions en rapport avec les aptitudes des agents pourraient être illustrées par une énumération non exhaustive des différentes missions visées par le projet de loi, ce qui serait plus en adéquation avec la polyvalence de l'agent municipal.

D'une manière générale, le SYVICOL estime que l'instauration d'une liste unique de faits sanctionnés par une amende administrative présente l'avantage de pouvoir être traités uniformément au niveau national, comme les infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. Or, la procédure proposée par le projet de loi lui semble lourde et complexe, nécessitant de nombreux va-et-vient entre les membres de la Police grand-ducale, l'administration communale et le fonctionnaire sanctionnateur. C'est la raison pour laquelle le SYVICOL est d'avis qu'un traitement centralisé des amendes adminis-

tratives par un service existant de l'État et des agents rompus à la gestion des amendes contribuerait à un effort de simplification administrative en faveur des communes et constituerait à ses yeux une juste contrepartie de leur contribution via les agents municipaux à l'allègement des tâches de la Police grand-ducale et à l'amélioration du sentiment de sécurité dans l'espace public.

Le SYVICOL demande dès lors que l'État collecte les amendes administratives et qu'il dédommage les communes à hauteur de 80% du total annuel perçu sur leur territoire respectif au titre d'amendes administratives.

Par ailleurs, il est d'avis que la procédure des sanctions administratives communales pourrait également être simplifiée par la mise en place d'une plateforme électronique sécurisée pour tous les échanges d'informations entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur afin d'assurer un suivi efficace des constats ainsi que des amendes.

Le SYVICOL réitère ces dernières remarques dans son troisième avis complémentaire du 28 mars 2022. Il reste d'avis que les lacunes du texte nécessiteront tôt ou tard une adaptation en fonction du retour d'expérience sur le terrain.

Il y salue l'introduction d'un article dans le projet de loi ayant pour objet d'ajouter un nouvel article 45bis à la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets et permettant à certains agents municipaux de rechercher et constater les contraventions aux dispositions de l'article 47, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, points 6^o et 7^o de la loi précitée et à ses règlements d'exécution.

Il demande à être consulté en temps utile pour avis sur le contenu de tous les règlements grand-ducaux prévus par le projet de loi, y compris celui fixant les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux en raison de son impact sur les budgets communaux.

*

VI. AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

La Chambre des fonctionnaires et employés publics (CHFEP) apprécie a priori la volonté du Gouvernement d'introduire un nouveau système de sanctions administratives fonctionnant selon une procédure simplifiée et ayant pour but de désengorger les organes répressifs.

Dans son avis initial du 11 juillet 2017, la CHFEP fait néanmoins remarquer que le texte du projet de loi comporte bon nombre de dispositions imprécises et vagues, ce qui risque de porter atteinte à la sécurité juridique. Elle recommande de clarifier le texte sur un certain nombre de points, notamment en ce qui concerne l'identification du contrevenant par un agent municipal, les infractions dont l'agent municipal n'est pas un témoin direct, la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur ou encore la procédure de paiement. Elle estime également que les attributions et pouvoirs du fonctionnaire sanctionnateur ne sont pas suffisamment encadrés.

Elle constate qu'en vertu du texte proposé, la même infraction pourra être sanctionnée par des amendes de montants différents, non seulement au cas par cas, mais également selon les communes. Dans un souci d'égalité de traitement et afin d'éviter des abus, la CHFEP propose de déterminer dans la future loi le montant exact de l'amende pour chacune des infractions prévues à l'article 20, voire de fixer un montant unique pour toutes ces infractions. Dans un souci de sécurité juridique, la CHFEP recommande d'uniformiser les infractions projetées, ainsi que les règles afférentes, pour l'ensemble des communes du pays.

En outre, elle s'interroge sur l'application du nouveau système de sanctions administratives communales aux personnes mineures.

La CHFEP note que le commentaire de l'article 22 prévoit que les agents municipaux doivent, entre autres, « avoir accompli une formation de base adéquate à l'exercice de la fonction d'agent de police judiciaire à déterminer par règlement grand-ducal ». Elle est d'avis qu'il ne suffit pas de faire figurer cette précision au commentaire des articles, mais qu'il faudrait l'insérer dans le texte proprement dit de la future loi, et plus spécifiquement dans le futur article 15-1bis du Code de procédure pénale.

Dans son avis complémentaire du 13 juin 2018, la CHFEP constate qu'il n'a pas été tenu compte des observations qu'elle avait présentées dans son avis initial du 11 juillet 2017. Elle réitère donc toutes les critiques et recommandations essentielles qu'elle avait déjà émises quant au projet de loi original

relatif aux sanctions administratives communales, en demandant qu'elles soient considérées cette fois-ci.

Dans son deuxième avis complémentaire du 7 juin 2021, la CHFEP cite le paragraphe 2 du nouvel article 15-1bis, qui prévoit que « les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal ». Elle fait remarquer qu'il est impératif que le règlement grand-ducal en question entre en vigueur concomitamment avec la future loi relative aux sanctions administratives communales.

Concernant la rémunération des agents municipaux, la CHFEP signale que, conformément aux négociations menées entre la représentation du personnel concerné et le Gouvernement, les primes de risque et d'astreinte dont bénéficient les agents municipaux devraient être revues à la hausse et qu'une prime supplémentaire (prime d'agent de police judiciaire) pour le personnel remplissant les conditions prévues à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale devrait par ailleurs être introduite dans le cadre de la réforme projetée.

D'une manière générale, elle estime que la procédure relative aux sanctions administratives qui est prévue par le projet de loi amendé est lourde. Elle se demande si, pour simplifier la procédure, il ne serait pas plus opportun de prévoir que les amendes administratives soient intégralement encaissées par l'État. Elle estime par ailleurs que les mesures qui seront introduites avec la nouvelle loi sur les sanctions administratives communales devraient régulièrement faire l'objet d'un inventaire à établir par le ministère de l'Intérieur, afin d'évaluer l'impact des nouvelles mesures.

Dans son troisième avis complémentaire du 17 mai 2022, la CHFEP se déclare d'accord avec les amendements du 21 janvier 2022 et du 3 mars 2022, tout en formulant quelques observations ponctuelles.

*

VII. AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

La Commission nationale pour la protection des données (CNPD) limite ses observations aux questions soulevées par les dispositions du projet de loi traitant des aspects liés au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

Dans son avis du 7 décembre 2018, elle note que les articles 18 et 19 du projet prévoient la création de trois fichiers présentant des différences relatives au créateur du fichier. Elle s'interroge sur les modalités de fonctionnement du fichier du fonctionnaire sanctionnateur et, le cas échéant, le fichier de la commune qui s'apparente à un casier judiciaire au niveau communal. Elle remarque entre autres que le projet de loi ne fait pas mention d'une durée de conservation limitée de l'inscription d'une infraction dans ces fichiers. Elle tient à rappeler qu'une limitation de la conservation des données inscrites dans le fichier du fonctionnaire sanctionnateur et, le cas échéant, le fichier de la commune est indispensable.

La CNPD remarque encore que le projet de loi semble limiter l'accès au fichier du fonctionnaire sanctionnateur au fonctionnaire sanctionnateur lui-même, mais en ce qui concerne le fichier de la commune, le projet de loi ne prévoit aucune limitation d'accès au niveau de la commune. La CNPD recommande d'inscrire un accès restreint à ce fichier dans le projet de loi, et des précisions concernant le droit d'accès de la personne concernée au fichier du fonctionnaire sanctionnateur et, le cas échéant, au fichier de la commune.

Dans son avis complémentaire du 9 juillet 2021, la CNPD constate que l'amendement 14 a pour objet de supprimer les dispositions du Chapitre 7 du projet de loi relatif aux registres des sanctions administratives communales, qui prévoyaient la création des trois fichiers. Elle comprend que cet amendement fait suite aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 28 novembre 2017 ainsi que dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, selon lesquelles il considère que « la matière est réglée à suffisance par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/146/CE ». La CNPD ne partage pas l'avis du Conseil d'État.

Dans un souci de sécurité juridique, la CNPD regrette que le projet de loi ne conserve pas de telles dispositions et estime nécessaire que les dispositions des articles 18 et 19 du projet de loi soient conservées et complétées conformément aux remarques formulées par la CNPD dans son premier avis.

*

VIII. COMMENTAIRE DES ARTICLES

TITRE I^{er} – Les sanctions administratives

Chapitre 1^{er} – Les infractions et sanctions

Article 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} autorise le conseil communal à retenir dans ses règlements de police générale comme infractions punies par une sanction administrative les faits, tous ou partie, prévus à l'article 3 du projet de loi. L'idée de base est, sans en accabler la Police et les juridictions, de sanctionner les petites infractions aux règlements communaux, à savoir les incivilités, certes non considérées comme des manquements graves, mais qui troublent la vie en société. La future loi répond ainsi à une demande de longue date de nombreuses communes et des agents municipaux.

Le paragraphe 2 précise que les sanctions administratives ne s'appliquent pas aux personnes mineures. Cette précision a été ajoutée par l'amendement gouvernemental 2 du 8 mai 2018 suite à une opposition formelle de principe exprimée par le Conseil d'État dans son avis du 28 novembre 2017 en raison de « l'absence de réserve formelle de l'application de la loi sur la protection de la jeunesse ».

Article 2

Cet article dispose que le conseil communal peut fixer l'amende administrative dans la fourchette de 25 à 250 euros.

La commission se rallie aux auteurs pour laisser aux communes, dans le respect de l'autonomie communale, le choix de la hauteur de l'amende, tout comme elles peuvent choisir sur la liste des faits de l'article 3 ceux qu'elles veulent adopter comme infractions dans leurs règlements de police générale (article 1^{er}).

Article 3

L'article 3 énumère 17 faits pour lesquels le conseil communal peut prévoir des sanctions administratives. Il s'agit en fait en grande partie d'infractions déjà prévues aujourd'hui par les règlements communaux. Suite aux observations du Conseil d'État et des autorités judiciaires qui se fondent dans leurs avis sur le principe « non bis in idem », suivant lequel nul ne peut être poursuivi ou puni en raison des mêmes faits, les auteurs ont consulté la Justice et supprimé certaines infractions de la liste initiale en raison du chevauchement avec des lois et règlements grand-ducaux qui prévoient déjà des sanctions administratives pour ces infractions. En outre, la liste ne contient aucune infraction, pour laquelle il existe une peine pénale.

Chapitre 2 – Procédure administrative

Section 1^{re} – Constatations

Article 4

Cet article est relatif à la constatation des infractions. Celle-ci continue à relever de la compétence du cadre policier de la Police grand-ducale et des gardes champêtres et sera dorénavant étendue aux agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le Conseil d'État, dans son avis du 28 novembre 2017, ayant estimé que la référence expresse à cette disposition est indiquée.

Le constat des infractions sanctionnées par des amendes administratives est fait par écrit et limité à celles dont les agents énumérés ont été les témoins directs, ce qui distingue le texte de l'article 20 de la loi belge du 24 juin 2013, dont il est inspiré.

Les précisions apportées au paragraphe 2, par amendement gouvernemental du 15 avril 2021, suite aux critiques émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018 ont trouvé l'accord du Conseil d'État dans son deuxième avis complémentaire. Le Conseil d'État a demandé aussi de déterminer le contenu complet du constat dans un seul article, d'où l'ajout du paragraphe 3 nouveau par amendement gouvernemental du 15 avril 2021. Au commentaire de l'amendement 4, les auteurs expliquent que les mentions essentielles du constat, nécessaires au respect des droits de la défense, sont énumérées par la loi et que cette liste peut être complétée par règlement grand-ducal.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État se réfère au principe du parallélisme des formes, en vertu duquel « il conviendrait de citer dans la seule loi toutes les mentions à faire figurer dans le constat, sans prévoir que la liste des mentions puisse être étendue par voie de règlement grand-ducal ».

La commission s'est ralliée aux auteurs pour suivre le Conseil d'État par amendement parlementaire du 21 janvier 2022.

Article 5

Les agents visés par l'article 4 peuvent constater les infractions et procéder à un contrôle d'identité (à distinguer de la vérification d'identité qui est un moyen dont dispose la Police et qui se traduit notamment par la possibilité de retenir une personne, de l'emmener au commissariat, de prendre ses empreintes digitales). Le refus de justifier de son identité est sanctionné par une amende pénale de 25 à 250 euros.

Section 2 – Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur

Articles 6 à 11

Dans le système nouveau des sanctions administratives communales, celles-ci sont infligées par un fonctionnaire au lieu d'un juge. À l'exposé des motifs du projet de loi, les auteurs indiquent que « La sanction administrative peut se définir comme „un acte administratif unilatéral à contenu punitif.“ qui exprime le „pouvoir répressif accordé à l'Administration pour punir des comportements sociaux considérés comme des infractions à une réglementation préexistante.“⁴ » et précisent que « Les jurisprudences nationale et internationale qualifient les sanctions administratives de peines⁵. ».

Au sujet de l'article 6, le Conseil d'État rappelle dans son deuxième avis complémentaire du 15 juin 2021 qu'il avait formulé dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018 « une réserve de dispense du second vote constitutionnel sur la conformité avec le principe d'égalité devant la loi de l'octroi, à l'agent sanctionnateur, d'une prime mensuelle de 75 points. Les auteurs de l'amendement exposent que « malgré les réserves exprimées par le Conseil d'État, cette disposition est maintenue, mais en réduisant de presque la moitié la prime initialement prévue pour la porter au montant de 40 points. Le fonctionnaire sanctionnateur n'est pas un fonctionnaire comme les autres. Il se distingue par rapport à d'autres membres de l'administration gouvernementale par son statut et par sa fonction ». Le Conseil d'État prend acte des explications fournies et de la réduction de la prime à 40 points. Il est en mesure de lever la réserve de dispense du second vote constitutionnel formulée dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018. ».

Par amendement parlementaire du 21 janvier 2022, l'article 6 a été complété par un paragraphe 4 nouveau qui prévoit que le fonctionnaire sanctionnateur est assisté par un ou plusieurs secrétaires, fonctionnaires du groupe de traitement B1.

Concernant l'article 7, suite aux critiques du Conseil d'État et des autorités judiciaires à l'égard du dispositif lacunaire concernant l'audition de témoins, la production d'attestations testimoniales et l'incrimination de faux témoignages et de la production de fausses attestations, le régime des témoignages et des attestations testimoniales a été complété par amendement parlementaire en ajoutant au paragraphe 2 le droit pour le contrevenant de joindre à sa défense écrite des attestations testimoniales, et, lorsqu'il présente sa défense en personne devant le fonctionnaire sanctionnateur, de demander l'audition de témoins et de produire des attestations testimoniales.

4 JCLadministratif, Fasc. 108-40, 1°.

5 Cour const. Arrêts des 22 mars 2002, n° 12/02 (M. A n° 40 du 12 avril 2002, p. 672) et 30 janvier 2004, n° 19/04 (M. A n° 18 du 16 février 2004, p. 304), CEDH, arrêts Engel du 8 juin 1976 (série A, n° 22), Öztürk du 21 février 1984 (série A, n° 73) et Lutz du 25 août 1987 (série A, n° 123).

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État s'est formellement opposé au paragraphe 5 nouveau : « Le nouveau paragraphe 5 reprend le dispositif de l'article 71 du Code de procédure pénale relatif à l'audition des témoins devant le juge d'instruction à l'audition de témoins par le fonctionnaire sanctionnateur. Le Conseil d'État relève que l'article 71 du Code de procédure pénale fait partie d'un dispositif plus détaillé comportant les articles 69 à 80 sur l'audition des témoins devant le juge d'instruction. Se posent encore la question du droit, pour la personne mise en cause, de convoquer un témoin à décharge, la question de la procédure de convocation du témoin par le fonctionnaire sanctionnateur, la question de l'enregistrement de la déclaration, ainsi que celles de l'âge du témoin, de la défaillance d'un témoin, du droit du témoin de se taire, du droit du témoin de se rétracter, etc.

Le régime des attestations testimoniales écrites semble être exclu.

Le fonctionnaire sanctionnateur va-t-il procéder à une dénonciation pour faux témoignage, au titre de l'article 23 du Code de procédure pénale s'il considère qu'il y a faux témoignage ? L'article 220 du Code pénal, tel qu'il a été modifié par la loi du 10 mai 1983 portant modification de l'article 220 du Code pénal, auquel renvoie le commentaire de l'amendement 6, ne vise pas, selon les travaux préparatoires, le faux témoignage devant une autorité administrative, mais uniquement le témoignage devant les juridictions administratives. Le Conseil d'État se pose la question de savoir si la consécration, au paragraphe 5 de l'article 7, de la formule que le témoin prête le serment de dire toute la vérité et rien que la vérité, peut être entendue comme signifiant une extension de l'article 220 du Code pénal au témoignage sous serment opéré devant le fonctionnaire sanctionnateur.

L'ensemble de ces considérations amène le Conseil d'État à s'interroger sur la pertinence d'une extension du régime du faux témoignage aux déclarations faites devant le fonctionnaire sanctionnateur. Si le législateur entend opérer une telle extension, il est indispensable d'apporter les précisions nécessaires à cet effet et de compléter le dispositif prévu par une reprise de l'ensemble des règles entourant la convocation des témoins citées ci-dessus.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour insécurité juridique. ».

Par amendement parlementaire du 21 janvier 2022, le paragraphe 5 de l'article 7 a été supprimé et ses dispositions ont été reprises, en les précisant, dans un article nouveau à part, l'article 8.

En outre, pour répondre aux critiques du Conseil d'État et du Parquet général, en ce qui concerne l'assermentation de témoins et l'infraction de faux témoignage devant le fonctionnaire sanctionnateur, l'article 220 du Code pénal est étendu pour s'appliquer aux dépositions faites devant le fonctionnaire sanctionnateur (article 16, paragraphe 4). En effet, l'article 220 précité ne s'applique, jusqu'à présent, qu'aux faux témoignages devant les juridictions civiles et administratives.

Sur le plan de la légistique, le verbe « devoir » est remplacé aux articles 8, paragraphe 5, dernière phrase et 9, paragraphe 2 au début par l'indicatif présent du verbe principal.

Quant à l'article 10, le Conseil d'État a été suivi dans ses critiques formulées dans son avis complémentaire, par amendement gouvernemental du 15 avril 2021, pour préciser dans quels cas le contrevenant est sanctionné ou ne l'est pas par le fonctionnaire sanctionnateur.

Le paragraphe 2 a été précisé par la commission conformément au deuxième avis complémentaire du Conseil d'État qui « comprend le dispositif amendé en ce sens que le fonctionnaire sanctionnateur ne bénéficie pas d'une opportunité de sanctionner.

Il peut marquer son accord avec le paragraphe 1^{er} qui vise tous les cas de figure possibles.

Le Conseil d'État comprend le paragraphe 2 en ce sens que le fonctionnaire sanctionnateur peut, à l'instar d'un juge, apprécier la pertinence des moyens de défense ou contrôler si le constat est entaché d'irrégularités. Il s'interroge sur la portée du concept d'erreur dont le constat pourrait se trouver affecté. Il serait utile de préciser la nature de ces erreurs en ajoutant le qualificatif « matérielles ». ».

Chapitre 3 – Amende administrative

Section 1^{re} – Perception de l'amende

L'article 12 ne donne pas lieu à observation.

Section 2 – Taxe unique

Article 13

Cet article porte sur l'amende minorée.

Dans le projet de loi initial, le chapitre 5 du titre I^{er} est intitulé « Paiement immédiat de l'amende administrative ». Certaines critiques ont été exprimées par des membres de la commission, dont le caractère non dissuasif du montant de 25 euros. Toutefois, le paiement immédiat de 25 euros est conçu comme faveur pour le contrevenant, comme les amendes permettant d'éteindre la poursuite qui sont actuellement prévues par les règlements communaux sont souvent plus élevées. En outre, la procédure de la taxe unique représente une simplification.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'État « s'interroge, d'abord, sur le concept même de « paiement immédiat ». Comme un paiement direct sur le lieu des faits est exclu, il y a nécessairement un décalage d'ordre temporel entre l'acte de l'agent verbalisateur et le paiement. Le Conseil d'État propose d'omettre le terme « immédiat ». Il faudrait plutôt viser une reconnaissance des faits et un engagement de payer. Encore faut-il préciser la nature de ce paiement. Les auteurs de l'amendement ont supprimé, dans l'intitulé du chapitre V, les termes « amende administrative », ce qui est correct, vu qu'il ne s'agit pas du « paiement immédiat » d'une amende qui n'a pas encore été prononcée. Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit d'un type d'avertissement taxé connu dans la réglementation de la circulation routière. Il y a lieu de définir l'objet du paiement en s'inspirant des termes retenus par cette réglementation. Dans la même logique, il faut prévoir que ce paiement met fin à la procédure de sanction administrative, étant donné que le paiement constitue une transaction évitant une sanction administrative. Il y aurait lieu de préciser avec qui la transaction est opérée : avec la commune ou avec l'État ? L'agent qui constate l'infraction agit au titre de la loi. Il sanctionne toutefois le non-respect d'un règlement communal. La commune est bénéficiaire du « paiement immédiat ». L'agent qui constate l'infraction et qui atteste la transaction dans le procès-verbal peut être un membre du cadre policier de la Police grand-ducale ou un fonctionnaire communal.

C'est à juste titre que les autorités judiciaires critiquent la formulation du nouvel article 13. Si « paiement immédiat » il y a, il est inutile de le subordonner au consentement du contrevenant, ce consentement résultant de l'acte même du paiement. Un contrevenant peut, dans un premier temps, refuser un « paiement immédiat », tout en se ravisant par après. À l'opposé, il peut avoir donné son consentement tout en omettant, par la suite, de procéder au paiement effectif. L'absence de paiement empêche-t-elle la transaction de devenir juridiquement effective ou met-elle à néant une transaction qui est valablement intervenue au moment du constat de l'infraction, quitte à avoir été constatée unilatéralement par l'agent qui a dressé le constat ?

L'information du contrevenant qu'il peut se voir infliger une amende n'est pas limitée à l'hypothèse du défaut de consentement, mais s'impose chaque fois qu'il y a absence de paiement. Dans la logique même du système envisagé par les auteurs du projet de loi, il y a lieu de prévoir que le contrevenant peut, dans un certain délai, opérer le « paiement immédiat » à la recette communale qui peut l'encaisser, étant donné que la sommation, qui est nécessairement délivrée, vaut titre de recette. S'il ne le fait pas, la procédure de sanction se poursuit. Ces différentes hypothèses ne sont pas clairement distinguées dans le dispositif légal.

Le Conseil d'État relève encore que le mécanisme du consentement, qui doit être exprimé auprès de l'agent qui a constaté l'infraction, semble empêcher tout « paiement immédiat » dans l'hypothèse où l'auteur n'est pas directement appréhendé par l'agent au moment du constat. Or, à l'instar du système des avertissements taxés en matière de circulation routière, il faut envisager l'hypothèse du « paiement immédiat » également dans les cas où le contrevenant n'était pas présent lors du constat.

Le Conseil d'État renvoie à cet égard à ses considérations à l'endroit de l'amendement 6, où il a évoqué le cas de figure d'un contrevenant qui peut être identifié par l'agent sans être « trouvé » de suite. Le mécanisme d'une reconnaissance des faits, d'un engagement d'effectuer un « paiement immédiat » et d'une sommation est-il exclu ?

Le Conseil d'État considère que le mécanisme prévu est entaché d'imprécision, qui rend son application difficile. ».

Par l'amendement gouvernemental 11 du 15 avril 2021, les auteurs du projet de loi ont abandonné le concept du paiement immédiat et mis en place le système de l'amende minorée « décernée d'office par l'agent constatateur à tout contrevenant et que ce dernier aura le choix de régler ou de ne pas régler

dans un délai de quinze jours ». Il s'agit d'une amende unique de 25 euros, nonobstant le nombre d'infractions concomitantes commises.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État marque son accord avec l'instauration du régime d'avertissement taxé, mais « continue à s'interroger sur l'articulation du dispositif, qui n'est pas cohérente dans la suite des étapes procédurales. Il garde des doutes sur les concepts utilisés, en particulier celui d'une amende qualifiée de minorée. Une amende, même minorée, ne peut être imposée que par décision sanctionnatrice qui justement n'intervient pas dans la procédure prévue. ». Il propose par conséquent des modifications au texte et remplace en particulier au niveau de la terminologie le mot « amende » par le mot « taxe ».

Par amendement parlementaire du 21 janvier 2022, le Conseil d'État a été suivi.

Le système des sanctions administratives fonctionne comme suit :

- Une infraction, pour laquelle un règlement communal de police générale prévoit une sanction administrative, est constatée ; les sanctions administratives ne s'appliquent pas aux mineurs.
- Le paiement d'une amende minorée de 25 euros endéans les 15 jours de la constatation met fin à la procédure de sanction administrative. Le contrevenant reçoit un avis de paiement qui indique notamment qu'en cas de non-paiement, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de 20 euros de frais administratifs.
- À défaut de paiement dans les quinze jours suivant la constatation de l'infraction, le procès-verbal est envoyé au ministère de l'Intérieur au fonctionnaire sanctionnateur. Dans le respect des droits de la défense, celui-ci prend sa décision motivée. S'il décide qu'il n'y a pas lieu à paiement, par exemple en cas d'erreur de forme du constat, la procédure est terminée.
S'il décide d'infliger une amende, il en détermine le montant endéans la fourchette retenue par la commune dans son règlement, où s'ajoutent des frais administratifs de 20 euros. La procédure se termine par le paiement de l'amende par le contrevenant.
- Si le contrevenant conteste l'infraction, il peut faire recours devant le Tribunal administratif.

Sur le plan de la légistique, les termes « est tenue de transmettre » sont remplacés par le mot « transmet ».

Section 3 – Prescription des amendes administratives

Article 14

Cet article est relatif à la prescription des amendes administratives.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État lève l'opposition formelle qu'il avait exprimée dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018 à l'endroit de l'article 17, devenu l'article 13, au sujet de la sommation, source d'insécurité juridique, supprimée ensuite par l'amendement gouvernemental 13 du 15 avril 2021.

Au commentaire de l'amendement gouvernemental 13 du 15 avril 2021, les auteurs expliquent que « Les sommations n'ont plus de raison d'être dans cet article comme elles sont supprimées avec le dispositif de l'amende minorée. Pour plus de clarté, le texte distingue dorénavant de manière expresse entre les décisions du fonctionnaire sanctionnateur et les jugements du tribunal administratif. A défaut de recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur, le délai de prescription de l'amende administrative court à partir du jour où la décision est portée à la connaissance du contrevenant. En cas de recours, quelle que soit la sentence du tribunal administratif, irrecevabilité du recours, confirmation ou réformation de la décision du fonctionnaire sanctionnateur, le point de départ est à chaque fois le jour où le jugement a été porté à la connaissance du contrevenant. ». Le délai de prescription s'élève à cinq ans.

Chapitre 4 – Recours

Article 15

Cet article prévoit un recours en réformation devant le Tribunal administratif contre les décisions du fonctionnaire sanctionnateur.

La commission souligne que le fait que les infractions concernées par le système des sanctions administratives sont mineures permet une exception au double degré de juridiction.

Dans son avis du 28 novembre 2017, le Conseil d'État indique que le « recours est organisé par la loi en projet n° 7124 instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

Ce recours ne comporte pas un double degré de juridiction. L'article 2 du 7e protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit que le droit au double degré de juridiction peut faire l'objet d'exceptions pour les infractions mineures. Au regard du faible taux de l'amende susceptible d'être prononcée, le Conseil d'État peut admettre l'exclusion du double degré de juridiction. Le Conseil d'État tient toutefois à attirer l'attention des auteurs de la loi en projet sur la différence de régime par rapport aux procédures pénales pour contraventions aux règlements communaux qui comportent un double degré de juridiction. À noter que le système applicable en Belgique est identique, même si la cour constitutionnelle belge prend soin de mentionner la possibilité de former un pourvoi en cassation, recours inexistant en droit administratif luxembourgeois. ».

TITRE II – Dispositions modificatives

Articles 16 à 23

Ces articles modifient les textes légaux concernés par l'introduction du système des sanctions administratives communales et l'élargissement des compétences des agents municipaux.

L'article 16, paragraphe 4 résulte des critiques du Conseil d'État et du Parquet général, en ce qui concerne l'assermentation de témoins et l'infraction de faux témoignage devant le fonctionnaire sanctionnateur (cf. article 8). L'article 220 du Code pénal est partant étendu pour s'appliquer aux dépositions faites devant le fonctionnaire sanctionnateur.

L'article 17 insère un article 15-1bis nouveau relatif aux agents municipaux au Code de procédure pénale.

Dans le cadre de l'amendement gouvernemental 18 du 15 avril 2021 à l'égard du nouvel article 99, alinéa 10 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le Conseil d'État pose dans son deuxième avis complémentaire la question de la signification du renvoi à « l'exercice des droits dont jouit tout citoyen » et demande précisément s'il s'agit d'une référence à l'article 43 du Code de procédure pénale autorisant toute personne d'appréhender l'auteur d'un flagrant crime ou délit et de le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche. Rappelant que l'article 14-2 du Code de procédure pénale consacre expressément ce droit pour les gardes champêtres et gardes forestiers, le Conseil d'État estime que les agents municipaux visés dans l'article 15-1bis nouveau peuvent être ajoutés aux titulaires de ce droit.

Par amendement parlementaire, les termes « de l'exercice des droits dont jouit tout citoyen et » ont par conséquent été supprimés au nouvel article 99 précité, alinéa 10 et le paragraphe 1^{er} de l'article 15-1bis mentionné a été complété par un alinéa second libellé comme suit : « Ils conduisent devant un officier de police judiciaire tout individu qu'ils surprennent, dans les limites de leur compétence territoriale, en flagrant crime ou délit. ».

Une enquête n'ayant pas lieu en matière de sanctions administratives communales, le flagrant délit ou crime ne peut être constaté que par l'agent municipal en tant que témoin oculaire. Si la personne concernée ne veut pas se laisser conduire devant un OPJ, l'agent municipal ne dispose pas lui-même de moyen pour l'emmener, mais est obligé à appeler un OPJ.

Les articles 18 et 19 ajoutent une référence aux agents municipaux remplissant les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale à l'article 49, de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, et à l'article 6, de la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975 ; b) complétant l'article 1er B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive.

L'article 20 apporte des modifications à la loi communale et surtout à son article 99. À côté de la compétence traditionnelle des avertissements taxés en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage des véhicules automobiles, la loi communale déterminera d'autres compétences de l'agent municipal. Un certain nombre de ces missions sont déjà exercées par les agents municipaux et ainsi dorénavant

reconnues et définies par la loi. Les auteurs expliquent au commentaire de l'amendement gouvernemental 18 du 15 avril 2021 : « Ces « nouvelles » compétences des agents municipaux sont inspirés de l'institution belge des gardiens de la paix et peuvent contribuer à la prévention de la délinquance par une présence physique sur la voie publique dans les communes ou quartiers des villes et en entretenant des relations régulières et sociales avec les habitants en contribuant ainsi au sentiment de sécurité de la population locale. ».

Les agents municipaux effectueront un travail complémentaire à celui de la Police, la future loi visant notamment un allègement de la charge de travail de la Police. Les infractions au règlement général de police prévues par le Code pénal ne peuvent être réprimées par des sanctions administratives, mais suivent la procédure pénale ; l'allègement pour la Police se traduit ici par le rôle d'agent de Police judiciaire (APJ) attribué aux agents municipaux, qui leur permet de dresser procès-verbal de ces infractions. La future loi confère donc aux agents municipaux la compétence de constater toutes les infractions au règlement général de police.

À côté de leur formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions (article 17 ajoutant l'article 15-*bis* au Code de procédure pénale), les agents municipaux seront formés notamment en premiers secours et en auto-défense, demande formulée par l'ASAM⁶.

Concernant la possibilité pour les communes de créer un service de proximité (article 99, alinéa 3 de la loi communale), le Conseil d'État se pose dans son deuxième avis complémentaire notamment « des questions sur l'articulation des attributions des services de proximité communaux avec celles du corps de la Police grand-ducale résultant plus particulièrement de l'article 2, alinéa 2, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. (...) Pour le Conseil d'État, les missions des services de proximité communaux énumérés comme points 1°, 3°, 4° et 5° sont déjà couvertes par l'attribution légale précitée de la Police. (...) Certes, il comprend le dispositif sous examen en ce sens que les auteurs n'entendent pas enlever des compétences à la Police grand-ducale ou permettre aux communes d'empiéter sur celles-ci. Il n'en reste pas moins que la création de tels services de proximité au niveau des communes conduira inéluctablement à des interférences avec les services de la Police grand-ducale et risque de provoquer des conflits d'attribution. ».

La commission a été informée par les auteurs du projet de loi que le texte a été élaboré en concertation avec la Police grand-ducale qui a exprimé son accord pour le dispositif.

La création d'un tel service se situe dans le contexte de la discussion sur la sécurité et la surveillance dans l'espace public. La mission de montrer une présence sur le terrain, actuellement assurée à certains endroits par des entreprises privées de sécurité, incombe mieux aux agents municipaux, puisqu'ils font partie du service public. Comme les agents municipaux ont de toute façon une certaine présence et visibilité dans l'espace public, ils sont appelés à agir dans l'espace public de manière non répressive, par exemple en aidant les enfants, les personnes handicapées ou les personnes âgées à traverser la rue ou en assistant les victimes d'accidents, donc à leur fournir les premiers secours avant l'arrivée des services spécialisés de secours. D'autres actions importantes consistent à sensibiliser le public à la sécurité, à la prévention et aux lois et règlements, ou encore de signaler aux services compétents de la commune ou de l'État des problèmes de sécurité (tel un endroit insuffisamment éclairé), d'environnement et de voirie. Par les missions de proximité, la présence des agents municipaux peut contribuer à accroître le sentiment de sécurité des citoyens.

Une nouvelle compétence non contenue dans la loi communale, mais qui sera attribuée aux agents municipaux par une modification de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, sera celle de dresser des avertissements taxés en matière de littering. Il s'agit d'une revendication du SYVICOL⁷ et de l'ASAM (cf. article 22).

Quant à la forme, l'emploi du futur à l'article 99, alinéa 2 de la loi communale est remplacé par le verbe « être » à l'indicatif présent.

L'article 21, introduit par l'amendement gouvernemental 19 du 15 avril 2021, investit les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-*bis* du Code de procédure pénale de missions de police judiciaire en matière d'infractions à la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens. Suivant le commentaire de l'amendement, il s'agit plus précisément de « la constatation du non-respect de

6 Association des agents municipaux

7 Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

l'obligation de tenir les chiens en laisse ou sous contrôle dans les transports en commun, sur les parkings ouverts au public, sur les stations de service et pendant les manifestations publiques ».

L'article 22 a été ajouté par amendement gouvernemental du 3 mars 2022. Selon le commentaire de l'amendement, celui-ci « répond à une revendication de longue date du SYVICOL et de l'ASAM, qui représente les intérêts professionnels des agents municipaux, et qui a resurgi lors de la rédaction des amendements gouvernementaux du 2 avril 2021 au présent projet de loi, dont certains sont afférents au domaine de la pêche et à la législation sur les chiens où les agents municipaux peuvent respectivement décerner des avertissements taxés et dresser procès-verbal de certaines infractions.

Selon les vœux du SYVICOL et de l'ASAM un élargissement des compétences des agents municipaux doit également avoir lieu dans le domaine des contraventions au droit de l'environnement. Ceci permettra de faire plus de contrôles et d'assurer une meilleure sanction de comportements préjudiciables pour l'environnement, notamment le « littering ».

Il s'agit plus précisément des faits d'abandon, de rejet et de gestion incontrôlée de déchets, interdits par l'article 42 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets. Pour le SYVICOL « le littering » constituerait un « véritable fléau » où les agents municipaux pourraient intervenir pour sanctionner des contraventions gênantes, aux conséquences coûteuses pour les administrations communales, par des avertissements taxés.

Dans cet ordre d'idées la loi précitée est modifiée pour créer le fondement légal permettant aux agents municipaux d'intervenir dans le constat et la répression d'infractions en matière d'abandon et de rejet de déchets afin qu'ils puissent épauler l'administration des douanes et accises, l'administration de l'environnement ainsi que la Police grand-ducale et contribuer ainsi à une meilleure répression du phénomène.

Les contraventions pour lesquelles les agents municipaux pourront décerner des avertissements taxés sont les contraventions visées à l'article 42 de la loi précitée du 21 mars 2012 et concernent d'une part l'accomplissement d'une activité interdite en relation avec des déchets non dangereux et d'autre part l'abandon ou le rejet de déchets ménagers non dangereux notamment sur des lieux et voies publiques ou en pleine nature. ».

L'article 23 complète la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale pour « autoriser les agents de Police à effectuer des contrôles d'identité lorsqu'ils agissent en exécution de l'article 4 du projet de loi » ; le commentaire de l'amendement rend attentif au fait que les agents de police « qui procèdent au constat d'infractions sanctionnées par des amendes administratives exercent des compétences de police administrative ». Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État a marqué son accord avec ces dispositions.

TITRE III – Dispositions transitoires et finales

Article 24

Cet article concerne les personnes qui ont actuellement le statut de garde-champêtre ; elles continuent d'exercer leurs fonctions sans changement. Après l'entrée en vigueur de la future loi, il n'y aura plus de recrutement pour cette fonction et les compétences y attachées seront transférées à la fonction d'agent municipal.

Articles 25 et 26

Sans observation.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes propose en sa majorité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

*

PROJET DE LOI**relative aux sanctions administratives communales,
à l'élargissement des compétences des agents municipaux
et modifiant :**

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

TITRE I^{er} - Les sanctions administratives**Chapitre 1^{er} – Les infractions et sanctions**

Art. 1^{er}. (1) Le conseil communal peut, dans ses règlements de police générale, ériger en infractions les faits prévus à l'article 3 et les sanctionner 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.

(2) Les sanctions administratives ne sont pas applicables aux mineurs.

Art. 2. Le conseil communal peut sanctionner, dans ses règlements de police générale, les faits énumérés à l'article 3 d'une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros.

Art. 3. Seules des sanctions administratives peuvent être prévues par le conseil communal pour les faits suivants :

- 1° 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 ;
- 2° 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 ;
- 3° le fait de lancer ou de faire éclater des matières fumigènes, fulminantes ou explosives, puantes ou lacrymogènes dans les rues, voies et places publiques ;
- 4° le fait de charger et de décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre ou en dehors des horaires définis par le conseil communal ;
- 5° le fait de faire usage, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public, de radios et autres moyens électroniques dépassant le niveau de bruit ambiant de la rue sans autorisation du bourgmestre ;
- 6° le fait de dérégler le fonctionnement de l'éclairage public et des projecteurs d'illumination ;
- 7° le fait d'allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre ;

- 8° le fait de manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques ;
- 9° le fait d'endommager les plantations ornementales installées par les communes sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ;
- 10° le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien ;
- 11° le fait d'introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens par le conseil communal ;
- 12° le fait d'exécuter des travaux sur toute sorte de chantiers en dehors des horaires fixés par le conseil communal ;
- 13° le fait pour les établissements du secteur HORESCA d'installer des terrasses de café ou de restaurant au-delà du périmètre défini par le conseil communal ;
- 14° le fait d'occuper des aires de jeux publiques en dehors des heures d'ouverture définies par le conseil communal ;
- 15° le fait de déposer sur la voie publique les poubelles ou sacs destinés à la collecte publique avant l'heure fixée par le conseil communal ;
- 16° le fait pour les entreprises de construction et de transport d'encombrer la voie publique aux abords de chantiers et des lieux de chargement et de déchargement ;
- 17° le fait de descendre sur la glace des canaux, bassins, étangs et cours d'eau, sauf autorisation du bourgmestre.

Chapitre 2 – Procédure administrative

Section 1^{re} – Constatations

Art. 4. (1) Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres prévus à l'article 22 dans le cadre de leurs compétences, ainsi que les agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 constatent par écrit les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs. Une copie du constat est déposée à l'administration communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(2) Le constat écrit fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire.

(3) Le constat porte les mentions suivantes :

- 1° le nom de la commune ;
- 2° le numéro du constat ;
- 3° l'identité, la fonction et la signature de l'agent constataleur ;
- 4° l'identité, la nationalité, l'adresse, la date et le lieu de naissance du contrevenant ;
- 5° les faits et leur qualification, ainsi que la date, l'heure et le lieu de leur commission ;
- 6° la présence ou non de témoins et, le cas échéant, leur identité et adresse ;
- 7° le règlement communal applicable et l'article enfreint ;
- 8° l'information que le contrevenant peut effectuer le paiement de la taxe unique dans le délai de quinze jours à partir du jour de constatation de l'infraction ;
- 9° l'information que le paiement de la taxe unique dans le délai visé à l'article 13, paragraphe 1^{er} met fin à la procédure de sanction administrative ;
- 10° l'information qu'à défaut de paiement de la taxe unique dans le délai visé à l'article 13, paragraphe 1^{er}, le contrevenant peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

(4) L'original du constat est remis au contrevenant.

Art. 5. En cas de constatations d'infractions donnant lieu à une sanction administrative, les personnes visées à l'article 4 sont autorisées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros.

Section 2 – Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur

Art. 6. Le ministre de l'Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires de l'État pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur. La nomination aux fonctions de fonctionnaire sanctionnateur est faite pour une durée renouvelable de sept ans. Le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il puisse recevoir d'instruction à cet égard.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur est un fonctionnaire du groupe de traitement A1, titulaire d'un diplôme correspondant au grade de master en droit et détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. Une prime mensuelle de 40 points indiciaires lui est allouée.

(3) L'amende visée à l'article 2 est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Elle est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent. La décision d'infliger l'amende emporte des frais administratifs de 20 euros à charge du contrevenant.

(4) Le fonctionnaire sanctionnateur est assisté par un ou plusieurs secrétaires, fonctionnaires du groupe de traitement B1, nommés par le ministre de l'Intérieur.

Art. 7. (1) Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur communique au contrevenant par lettre recommandée :

- 1° les faits et leur qualification;
- 2° que le contrevenant a la possibilité, par lettre recommandée, soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la communication et, dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit, qu'il a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement;
- 3° que le contrevenant a le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix;
- 4° que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;
- 5° que le contrevenant qui présente sa défense par écrit peut y joindre des attestations testimoniales ;
- 6° que le contrevenant qui présente sa défense oralement peut déposer des attestations testimoniales écrites ou demander l'audition de témoins en indiquant leurs identité et adresse dans le délai de quinze jours visé au point 2° ;
- 7° une copie du constat établi par les personnes visées à l'article 4.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense. Le contrevenant qui demande la remise de la comparution est réinvité endéans un mois.

(4) Le contrevenant qui n'a pas exposé ses moyens de défense par écrit dans le délai visé au paragraphe 2, point 2°, et le contrevenant réinvité qui ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur sont réputés avoir renoncé au droit de présenter leur défense.

Art. 8. (1) Le fonctionnaire sanctionnateur invite les témoins, sur base des coordonnées obtenues conformément à l'article 7, paragraphe 2, point 6°, par lettre recommandée à se présenter devant lui le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense.

Les témoins doivent être majeurs.

(2) Les témoins prêtent le serment de dire toute la vérité et rien que la vérité. Le fonctionnaire sanctionnateur leur demande leur identité, âge, état, profession, adresse, s'ils sont parents ou alliés du contrevenant et à quel degré ou s'ils sont à son service. Il est fait mention de la demande et de la réponse dans la décision du fonctionnaire.

Les témoins déposent oralement.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur entend les témoins séparément et en dehors de la présence du contrevenant. Il est dressé procès-verbal de leurs déclarations.

Le procès-verbal ne peut contenir ni des interlignes, ni des ratures, ni des renvois.

Le procès-verbal est signé par le fonctionnaire sanctionnateur, son secrétaire et le témoin, après que la lecture lui en a été faite, et par l'interprète, s'il y a lieu.

Si le témoin refuse de signer ou ne peut pas signer, mention en est faite au procès-verbal.

(4) La présence d'un interprète assermenté peut être demandée, soit par le fonctionnaire sanctionnateur, soit par le témoin ou le contrevenant, lorsque ces derniers ne parlent ou ne comprennent pas l'une des trois langues administratives conformément à la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues. Les frais de traduction sont à charge de la Trésorerie de l'État.

(5) L'attestation testimoniale contient la relation des faits auxquels son auteur a assisté ou qu'il a personnellement constatés. Elle mentionne l'identité, la date et le lieu de naissance, l'adresse et la profession de son auteur, ainsi que, s'il y a lieu, son lien de parenté ou d'alliance avec le contrevenant, le lien de subordination à son égard, de collaboration ou de communauté d'intérêts avec lui. Elle indique en outre qu'elle est établie en vue de sa production devant le fonctionnaire sanctionnateur et que son auteur a connaissance qu'une fausse attestation de sa part l'expose à des sanctions pénales. L'attestation est écrite, datée et signée de la main de son auteur, qui doit être majeur. Celui-ci lui annexe, en photocopie, tout document officiel justifiant de son identité et comportant sa signature.

(6) Les témoins ont le droit de ne pas se présenter devant le fonctionnaire sanctionnateur et de refuser la déposition ou l'attestation.

L'absence du témoin, le refus de déposer ou d'attester sont actés au procès-verbal.

Art. 9. (1) La décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur est prise dans un délai de quatre mois à partir de la communication visée à l'article 7, paragraphe 2 et portée à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée dans les conditions de l'article 7, paragraphe 2.

(2) La décision indique les voies de recours, 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.

(3) Après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative.

Art. 10. (1) Après l'expiration du délai fixé par l'article 7, paragraphe 2, point 2°, le fonctionnaire sanctionnateur inflige l'amende administrative :

- 1° lorsque le contrevenant a informé le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits ;
- 2° lorsque le contrevenant ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur ;
- 3° le cas échéant, après que le contrevenant ou son représentant a présenté sa défense orale ou écrite.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, si les moyens de défense exposés sont justifiés ou si le constat est entaché d'irrégularités ou d'erreurs matérielles.

Art. 11. Le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée.

Chapitre 3 – Amende administrative

Section 1^{re} – Perception de l'amende

Art. 12. (1) Les amendes administratives et les frais administratifs sont perçus par les communes du lieu de constatation de l'infraction et à leur profit.

(2) Vingt pour cent du total annuel perçu par commune au titre d'amendes administratives et de frais administratifs sont versés à la Trésorerie de l'État.

Section 2 – Taxe unique

Art. 13. (1) Les infractions qui font l'objet d'une sanction administrative donnent lieu au paiement d'une taxe unique de 25 euros.

Le contrevenant à une infraction ou à plusieurs infractions concomitantes, ayant fait l'objet d'un constat au titre de l'article 4, peut s'acquitter à la recette communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction, dans un délai de quinze jours à partir du jour de la constatation de l'infraction, d'une taxe unique de 25 euros.

(2) À cette fin, l'agent remet au contrevenant un avis de paiement. Cet avis indique que le contrevenant effectue le paiement auprès de l'administration communale par les moyens de paiement prévus par règlement grand-ducal et qu'à défaut de paiement de la taxe, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

Cet avis tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai visé au paragraphe 1^{er}. L'agent établit une copie de l'avis de paiement et la dépose à la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(3) Le paiement de la taxe vaut reconnaissance de l'infraction et met fin à la procédure de sanction administrative.

Lorsque la taxe est réglée après le délai visé au paragraphe 1^{er}, elle est consignée à la caisse communale. Elle est remboursée, si le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, ou imputée sur l'amende administrative et les frais administratifs.

(4) À défaut de paiement de la taxe après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, la commune transmet la copie du constat, qui contient l'avis de paiement, au fonctionnaire sanctionnateur par courrier dans les plus brefs délais. La commune conserve une copie du constat.

(5) Les modalités supplémentaires relatives au paiement de la taxe unique, ainsi que le modèle-type du constat et de l'avis de paiement sont déterminés par règlement grand-ducal.

Section 3 – Prescription des amendes administratives

Art. 14. Les amendes administratives se prescrivent par cinq ans à partir du jour respectivement où la décision du fonctionnaire sanctionnateur a été portée à la connaissance du contrevenant ou, en cas de recours, où le jugement du tribunal administratif a été porté à la connaissance du contrevenant.

Chapitre 4 – Recours

Art. 15. (1) Les décisions de sanctions administratives communales prises par le fonctionnaire sanctionnateur peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif dans les conditions prévues par la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et par la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

(2) Le recours a un effet suspensif.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui lui ont été signifiés conformément à l'article 14-1, paragraphe 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ainsi que des décisions prises par le tribunal administratif.

(4) La décision de réformation du tribunal administratif tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

(5) À défaut de recours exercé devant le tribunal administratif, en cas de recours irrecevable ou de recours déclaré non-fondé, la décision du fonctionnaire sanctionnateur tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

TITRE II – Dispositions modificatives

Art. 16. (1) À l'article 209-1, point 1^o, du Code pénal, les termes « ou le fonctionnaire sanctionneur » sont insérés entre les termes « administrative » et « pour ».

(2) À l'article 269 du Code pénal, les termes « les agents municipaux, » sont insérés entre les termes « les officiers ministériels, » et « les gardes champêtres ».

(3) À l'article 551, le point 4^o du Code pénal est abrogé.

(4) À l'article 220 du Code pénal, les termes « , ainsi que devant le fonctionnaire sanctionneur » sont insérés entre les termes « administrative » et « sera ».

Art. 17. Au Livre premier du Code de procédure pénale, Titre I^{er}, Chapitre I^{er}, Section IV, il est ajouté un paragraphe 5 nouveau intitulé « De l'agent municipal », composé de l'article 15-*bis* nouveau, qui prend la teneur suivante :

« **Art. 15-*bis*.** (1) Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière 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.

Ils conduisent devant un officier de police judiciaire tout individu qu'ils surprennent, dans les limites de leur compétence territoriale, en flagrant crime ou délit.

(2) Les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions, ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

(3) Avant d'entrer en fonctions, ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité ».

(4) L'article 458 du Code pénal leur est applicable. ».

Art. 18. À l'article 49 de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, les termes « les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-*bis* du Code de procédure pénale, » sont insérés entre les termes « ainsi que » et « les ».

Art. 19. À l'article 6, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive, les termes « les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-*bis* du Code de procédure pénale et » sont insérés entre les termes « ainsi que » et « les ».

Art. 20. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit :

1^o L'article 29, alinéa 6 est remplacé comme suit :

« Les règlements de police générale sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. ».

2^o Les articles 97 et 98 sont abrogés.

3^o L'article 99 est remplacé comme suit :

« **Art. 99.** Chaque commune peut avoir un ou plusieurs agents municipaux.

Les agents municipaux concourent sous le contrôle du chef du commissariat de police à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage en décernant des avertissements taxés conformément à l'article 15, alinéas 1^{er}, 3 et 4, de la loi modifiée du 14 février 1955

concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale.

Sans préjudice des attributions de la Police grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, le conseil communal peut, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, créer un service de proximité, auquel sont affectés des agents municipaux, qui est destiné à contribuer à l'accroissement du sentiment de sécurité des citoyens et à la prévention des nuisances publiques par l'exercice des missions suivantes :

- 1° sensibilisation du public à la sécurité, à la prévention et aux législations et réglementations en vigueur ;
- 2° information et signalement aux services compétents de la commune et de l'État des problèmes de sécurité, d'environnement et de voirie ;
- 3° assistance aux piétons qui traversent la chaussée ;
- 4° surveillance de personnes ou des propriétés de la commune lors d'événements organisés par celle-ci ;
- 5° assistance aux personnes victimes de détresses, d'accidents ou d'autres événements mettant en danger leur intégrité physique.

Les agents municipaux ne peuvent exercer les missions visées à l'alinéa 3, points 1° à 3°, que sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 4°, dans tous les lieux où sont organisés des événements par la commune.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 5°, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux sont fixées par règlement grand-ducal.

Les agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs missions énumérées à l'alinéa 3, points 1° à 5°, doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la prévention de la délinquance, la sensibilisation de la population à la sécurité, la législation sur la sécurité routière et les gestes de premier secours. Le programme et la durée de formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont définis dans un règlement grand-ducal.

Les agents municipaux sont à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes.

Dans l'exercice des missions énumérées à l'alinéa 1^{er}, points 1° à 5°, les agents municipaux ne peuvent pas poser d'autres actes que ceux qui découlent des compétences explicitement prévues dans la présente loi. Ils ne peuvent avoir recours à aucune forme de contrainte ou de force.

Dans l'exercice de leurs missions, les agents municipaux portent l'uniforme et les insignes déterminés par le conseil communal. Ils sont placés sous l'autorité du bourgmestre et collaborent avec la Police grand-ducale et le Corps grand-ducal d'incendie et de secours.

L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux dans une ou plusieurs autres communes, à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service. ».

Art. 21. À l'article 23 de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens, il est ajouté un paragraphe 5 nouveau qui prend la teneur suivante :

« (5) Les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale recherchent et constatent par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions aux dispositions des articles 2 et 11, sauf dans les parties communes des immeubles collectifs. ».

Art. 22. La loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets est modifiée comme suit :

1° À la suite de l'article 45, il est ajouté un article 45bis qui prend la teneur suivante :

« **Art. 45bis.** Les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale recherchent et constatent par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les contraventions aux dispositions de l'article 47, paragraphe 2bis, alinéa 1^{er}, points 6° et 7° de la présente loi et aux règlements pris en son exécution.

Les agents municipaux visés au paragraphe 1^{er} doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions, ainsi que sur les dispositions pénales de la présente loi. Le programme et la durée de la formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal. ».

2° À l'article 48, il est inséré un nouvel alinéa 2, l'alinéa 2 devenant l'alinéa 3, qui prend la teneur suivante :

« En cas de contraventions punies conformément aux dispositions de l'article 47, paragraphe 2bis, alinéa 1^{er}, points 6° et 7°, des avertissements taxés peuvent être décernés par les agents municipaux, en accord avec le chef du commissariat de police, qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale. ».

Art. 23. À l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, le paragraphe 2 est complété par un dernier alinéa qui prend la teneur suivante :

« La Police peut procéder à des contrôles d'identité dans le cadre de la constatation d'infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives conformément à la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux. ».

TITRE III – Dispositions transitoires et finales

Art. 24. (1) Les gardes champêtres en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent de les exercer jusqu'à ce qu'elles cessent définitivement dans les conditions de l'article 49 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

(2) Ils sont chargés de veiller à la conservation des propriétés, des récoltes et des fruits de la terre. Ils concourent, sous l'autorité du bourgmestre, à l'exécution des lois et règlements de police, ainsi qu'au maintien du bon ordre et de la tranquillité dans la commune.

Ils sont en outre à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes et la durée de leurs autres prestations.

À la demande des communes intéressées, le ministre de l'Intérieur peut autoriser le garde champêtre d'une commune à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes, à condition qu'il y ait accord sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

(3) Les gardes champêtres sont maintenus dans leurs carrières, gardent leurs expectatives de carrière et leurs possibilités d'avancement.

Art. 25. La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant:

« loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux ».

Art. 26. La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg à l'exception de l'article 6 qui entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Luxembourg, le 6 juillet 2022

Le Président-Rapporteur,
Dan BIANCALANA

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7126



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

N° 7126

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modifiant :

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

TITRE I^{er} - Les sanctions administratives

Chapitre 1^{er} – Les infractions et sanctions

Art. 1^{er}. (1) Le conseil communal peut, dans ses règlements de police générale, ériger en infractions les faits prévus à l'article 3 et les sanctionner 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.

(2) Les sanctions administratives ne sont pas applicables aux mineurs.

Art. 2. Le conseil communal peut sanctionner, dans ses règlements de police générale, les faits énumérés à l'article 3 d'une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros.

Art. 3. Seules des sanctions administratives peuvent être prévues par le conseil communal pour les faits suivants :

- 1° 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 ;
- 2° le fait d'utiliser de tondeuses à gazon, de scies et de tous autres appareils bruyants pendant les horaires à déterminer par le conseil communal ;
- 3° le fait de lancer ou de faire éclater des matières fumigènes, fulminantes ou explosives, puantes ou lacrymogènes dans les rues, voies et places publiques ;
- 4° le fait de charger et de décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre ou en dehors des horaires définis par le conseil communal ;
- 5° le fait de faire usage, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public, de radios et autres moyens électroniques dépassant le niveau de bruit ambiant de la rue sans autorisation du bourgmestre ;
- 6° le fait de dérégler le fonctionnement de l'éclairage public et des projecteurs d'illumination ;
- 7° le fait d'allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre ;
- 8° le fait de manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques ;
- 9° le fait d'endommager les plantations ornementales installées par les communes sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ;
- 10° le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments
provenant de son chien ;
- 11° le fait d'introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens par le conseil communal ;
- 12° le fait d'exécuter des travaux sur toute sorte de chantiers en dehors des horaires fixés par le conseil communal ;
- 13° le fait pour les établissements du secteur HORESCA d'installer des terrasses de café ou de restaurant au-delà du périmètre défini par le conseil communal ;
- 14° le fait d'occuper des aires de jeux publiques en dehors des heures d'ouverture définies par le conseil communal ;
- 15° le fait de déposer sur la voie publique les poubelles ou sacs destinés à la collecte publique avant l'heure fixée par le conseil communal ;
- 16° le fait pour les entreprises de construction et de transport d'encombrer la voie publique aux abords de chantiers et des lieux de chargement et de déchargement ;
- 17° le fait de descendre sur la glace des canaux, bassins, étangs et cours d'eau, sauf autorisation du bourgmestre.

Chapitre 2 – Procédure administrative

Section 1^{re} – Constatations

Art. 4. (1) Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres prévus à l'article 22 dans le cadre de leurs compétences, ainsi que les agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 constatent par écrit les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs. Une copie du constat est déposée à l'administration communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(2) Le constat écrit fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire.

(3) Le constat porte les mentions suivantes :

- 1° le nom de la commune ;
- 2° le numéro du constat ;
- 3° l'identité, la fonction et la signature de l'agent constatateur ;
- 4° l'identité, la nationalité, l'adresse, la date et le lieu de naissance du contrevenant ;
- 5° les faits et leur qualification, ainsi que la date, l'heure et le lieu de leur commission ;
- 6° la présence ou non de témoins et, le cas échéant, leur identité et adresse ;
- 7° le règlement communal applicable et l'article enfreint ;
- 8° l'information que le contrevenant peut effectuer le paiement de la taxe unique dans le délai de quinze jours à partir du jour de constatation de l'infraction ;
- 9° l'information que le paiement de la taxe unique dans le délai visé à l'article 13, paragraphe 1^{er} met fin à la procédure de sanction administrative ;
- 10° l'information qu'à défaut de paiement de la taxe unique dans le délai visé à l'article 13, paragraphe 1^{er}, le contrevenant peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

(4) L'original du constat est remis au contrevenant.

Art. 5. En cas de constatations d'infractions donnant lieu à une sanction administrative, les personnes visées à l'article 4 sont autorisées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros.

Section 2 – Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur

Art. 6. Le ministre de l'Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires de l'État pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur. La nomination aux fonctions de fonctionnaire sanctionnateur est faite pour une durée renouvelable de sept ans. Le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il puisse recevoir d'instruction à cet égard.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur est un fonctionnaire du groupe de traitement A1, titulaire d'un diplôme correspondant au grade de master en droit et détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. Une prime mensuelle de 40 points indiciaires lui est allouée.

(3) L'amende visée à l'article 2 est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Elle est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent. La décision d'infliger l'amende emporte des frais administratifs de 20 euros à charge du contrevenant.

(4) Le fonctionnaire sanctionnateur est assisté par un ou plusieurs secrétaires, fonctionnaires du groupe de traitement B1, nommés par le ministre de l'Intérieur.

Art. 7. (1) Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur communique au contrevenant par lettre recommandée :

- 1° les faits et leur qualification;
- 2° que le contrevenant a la possibilité, par lettre recommandée, soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la communication et, dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit, qu'il a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement;
- 3° que le contrevenant a le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix;
- 4° que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;
- 5° que le contrevenant qui présente sa défense par écrit peut y joindre des attestations testimoniales ;
- 6° que le contrevenant qui présente sa défense oralement peut déposer des attestations testimoniales écrites ou demander l'audition de témoins en indiquant leurs identité et adresse dans le délai de quinze jours visé au point 2° ;
- 7° une copie du constat établi par les personnes visées à l'article 4.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense. Le contrevenant qui demande la remise de la comparution est réinvité endéans un mois.

(4) Le contrevenant qui n'a pas exposé ses moyens de défense par écrit dans le délai visé au paragraphe 2, point 2°, et le contrevenant réinvité qui ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur sont réputés avoir renoncé au droit de présenter leur défense.

Art. 8. (1) Le fonctionnaire sanctionnateur invite les témoins, sur base des coordonnées obtenues conformément à l'article 7, paragraphe 2, point 6°, par lettre recommandée à se présenter devant lui le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense.

Les témoins doivent être majeurs.

(2) Les témoins prêtent le serment de dire toute la vérité et rien que la vérité. Le fonctionnaire sanctionnateur leur demande leur identité, âge, état, profession, adresse, s'ils sont parents ou alliés du contrevenant et à quel degré ou s'ils sont à son service. Il est fait mention de la demande et de la réponse dans la décision du fonctionnaire.

Les témoins déposent oralement.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur entend les témoins séparément et en dehors de la présence du contrevenant. Il est dressé procès-verbal de leurs déclarations.

Le procès-verbal ne peut contenir ni des interlignes, ni des ratures, ni des renvois.

Le procès-verbal est signé par le fonctionnaire sanctionnateur, son secrétaire et le témoin, après que la lecture lui en a été faite, et par l'interprète, s'il y a lieu.

Si le témoin refuse de signer ou ne peut pas signer, mention en est faite au procès-verbal.

(4) La présence d'un interprète assermenté peut être demandée, soit par le fonctionnaire sanctionnateur, soit par le témoin ou le contrevenant, lorsque ces derniers ne parlent ou ne comprennent pas l'une des trois langues administratives conformément à la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues. Les frais de traduction sont à charge de la Trésorerie de l'État.

(5) L'attestation testimoniale contient la relation des faits auxquels son auteur a assisté ou qu'il a personnellement constatés. Elle mentionne l'identité, la date et le lieu de naissance, l'adresse et la profession de son auteur, ainsi que, s'il y a lieu, son lien de parenté ou d'alliance avec le contrevenant, le lien de subordination à son égard, de collaboration ou de communauté d'intérêts avec lui. Elle indique en outre qu'elle est établie en vue de sa production devant le fonctionnaire sanctionnateur et que son auteur a connaissance qu'une fausse attestation de sa part l'expose à des sanctions pénales. L'attestation est écrite, datée et signée de la main de son auteur, qui doit être majeur. Celui-ci lui annexe, en photocopie, tout document officiel justifiant de son identité et comportant sa signature.

(6) Les témoins ont le droit de ne pas se présenter devant le fonctionnaire sanctionnateur et de refuser la déposition ou l'attestation.

L'absence du témoin, le refus de déposer ou d'attester sont actés au procès-verbal.

Art. 9. (1) La décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur est prise dans un délai de quatre mois à partir de la communication visée à l'article 7, paragraphe 2 et portée à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée dans les conditions de l'article 7, paragraphe 2.

(2) La décision indique les voies de recours, 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.

(3) Après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative.

Art. 10. (1) Après l'expiration du délai fixé par l'article 7, paragraphe 2, point 2°, le fonctionnaire sanctionnateur inflige l'amende administrative :

- 1° lorsque le contrevenant a informé le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits ;
- 2° lorsque le contrevenant ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur ;
- 3° le cas échéant, après que le contrevenant ou son représentant a présenté sa défense orale ou écrite.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, si les moyens de défense exposés sont justifiés ou si le constat est entaché d'irrégularités ou d'erreurs matérielles.

Art. 11. Le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée.

Chapitre 3 - Amende administrative

Section 1^{re} - Perception de l'amende

Art. 12. (1) Les amendes administratives et les frais administratifs sont perçus par les communes du lieu de constatation de l'infraction et à leur profit.

(2) Vingt pour cent du total annuel perçu par commune au titre d'amendes administratives et de frais administratifs sont versés à la Trésorerie de l'État.

Section 2 - Taxe unique

Art. 13. (1) Les infractions qui font l'objet d'une sanction administrative donnent lieu au paiement d'une taxe unique de 25 euros.

Le contrevenant à une infraction ou à plusieurs infractions concomitantes, ayant fait l'objet d'un constat au titre de l'article 4, peut s'acquitter à la recette communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction, dans un délai de quinze jours à partir du jour de la constatation de l'infraction, d'une taxe unique de 25 euros.

(2) À cette fin, l'agent remet au contrevenant un avis de paiement. Cet avis indique que le contrevenant effectue le paiement auprès de l'administration communale par les moyens de paiement prévus par règlement grand-ducal et qu'à défaut de paiement de la taxe, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

Cet avis tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai visé au paragraphe 1^{er}. L'agent établit une copie de l'avis de paiement et la dépose à la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(3) Le paiement de la taxe vaut reconnaissance de l'infraction et met fin à la procédure de sanction administrative.

Lorsque la taxe est réglée après le délai visé au paragraphe 1^{er}, elle est consignée à la caisse communale. Elle est remboursée, si le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, ou imputée sur l'amende administrative et les frais administratifs.

(4) À défaut de paiement de la taxe après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, la commune transmet la copie du constat, qui contient l'avis de paiement, au fonctionnaire sanctionnateur par courrier dans les plus brefs délais. La commune conserve une copie du constat.

(5) Les modalités supplémentaires relatives au paiement de la taxe unique, ainsi que le modèle-type du constat et de l'avis de paiement sont déterminés par règlement grand-ducal.

Section 3 - Prescription des amendes administratives

Art. 14. Les amendes administratives se prescrivent par cinq ans à partir du jour respectivement où la décision du fonctionnaire sanctionnateur a été portée à la connaissance du contrevenant ou, en cas de recours, où le jugement du tribunal administratif a été porté à la connaissance du contrevenant.

Chapitre 4 - Recours

Art. 15. (1) Les décisions de sanctions administratives communales prises par le fonctionnaire sanctionnateur peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif dans les conditions prévues par la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et par la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

(2) Le recours a un effet suspensif.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui lui ont été signifiés conformément à l'article 14-1, paragraphe 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ainsi que des décisions prises par le tribunal administratif.

(4) La décision de réformation du tribunal administratif tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

(5) À défaut de recours exercé devant le tribunal administratif, en cas de recours irrecevable ou de recours déclaré non-fondé, la décision du fonctionnaire sanctionnateur tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

TITRE II - Dispositions modificatives

Art. 16. (1) À l'article 209-1, point 1°, du Code pénal, les termes « ou le fonctionnaire sanctionnateur » sont insérés entre les termes « administrative » et « pour ».

(2) À l'article 269 du Code pénal, les termes « les agents municipaux, » sont insérés entre les termes « les officiers ministériels, » et « les gardes champêtres ».

(3) À l'article 551, le point 4° du Code pénal est abrogé.

(4) À l'article 220 du Code pénal, les termes « , ainsi que devant le fonctionnaire sanctionnateur » sont insérés entre les termes « administrative » et « sera ».

Art. 17. Au Livre premier du Code de procédure pénale, Titre I^{er}, Chapitre I^{er}, Section IV, il est ajouté un paragraphe 5 nouveau intitulé « De l'agent municipal », composé de l'article 15-1*bis* nouveau, qui prend la teneur suivante :

« **Art. 15-1*bis*.** (1) Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière 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.

Ils conduisent devant un officier de police judiciaire tout individu qu'ils surprennent, dans les limites de leur compétence territoriale, en flagrant crime ou délit.

(2) Les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions, ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

(3) Avant d'entrer en fonctions, ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité ».

(4) L'article 458 du Code pénal leur est applicable. ».

Art. 18. À l'article 49 de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, les termes « les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale, » sont insérés entre les termes « ainsi que » et « les ».

Art. 19. À l'article 6, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive, les termes « les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale et » sont insérés entre les termes « ainsi que » et « les ».

Art. 20. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit :

1° L'article 29, alinéa 6 est remplacé comme suit :
« Les règlements de police générale sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. ».

2° Les articles 97 et 98 sont abrogés.

3° L'article 99 est remplacé comme suit :

« **Art. 99.** Chaque commune peut avoir un ou plusieurs agents municipaux.

Les agents municipaux concourent sous le contrôle du chef du commissariat de police à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parage en décarnant des avertissements taxés conformément à l'article 15, alinéas 1^{er}, 3 et 4, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale.

Sans préjudice des attributions de la Police grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, le conseil communal peut, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, créer un service de proximité, auquel sont affectés des agents municipaux, qui est destiné à contribuer à l'accroissement du sentiment de sécurité des citoyens et à la prévention des nuisances publiques par l'exercice des missions suivantes :

- 1° sensibilisation du public à la sécurité, à la prévention et aux législations et réglementations en vigueur ;
- 2° information et signalement aux services compétents de la commune et de l'État des problèmes de sécurité, d'environnement et de voirie ;
- 3° assistance aux piétons qui traversent la chaussée ;
- 4° surveillance de personnes ou des propriétés de la commune lors d'événements organisés par celle-ci ;

5° assistance aux personnes victimes de détresses, d'accidents ou d'autres événements mettant en danger leur intégrité physique.

Les agents municipaux ne peuvent exercer les missions visées à l'alinéa 3, points 1° à 3°, que sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 4°, dans tous les lieux où sont organisés des événements par la commune.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 5°, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux sont fixées par règlement grand-ducal.

Les agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs missions énumérées à l'alinéa 3, points 1° à 5°, doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la prévention de la délinquance, la sensibilisation de la population à la sécurité, la législation sur la sécurité routière et les gestes de premier secours. Le programme et la durée de formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont définis dans un règlement grand-ducal.

Les agents municipaux sont à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes.

Dans l'exercice des missions énumérées à l'alinéa 1^{er}, points 1° à 5°, les agents municipaux ne peuvent pas poser d'autres actes que ceux qui découlent des compétences explicitement prévues dans la présente loi. Ils ne peuvent avoir recours à aucune forme de contrainte ou de force.

Dans l'exercice de leurs missions, les agents municipaux portent l'uniforme et les insignes déterminés par le conseil communal. Ils sont placés sous l'autorité du bourgmestre et collaborent avec la Police grand-ducale et le Corps grand-ducal d'incendie et de secours.

L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux dans une ou plusieurs autres communes, à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service. ».

Art. 21. À l'article 23 de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens, il est ajouté un paragraphe 5 nouveau qui prend la teneur suivante :

« (5) Les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale recherchent et constatent par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions aux dispositions des articles 2 et 11, sauf dans les parties communes des immeubles collectifs. ».

Art. 22. La loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets est modifiée comme suit :

1° À la suite de l'article 45, il est ajouté un article 45*bis* qui prend la teneur suivante :

« **Art. 45*bis*.** Les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale recherchent et constatent par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les contraventions aux dispositions de l'article 47,

paragraphe 2bis, alinéa 1^{er}, points 6° et 7° de la présente loi et aux règlements pris en son exécution.

Les agents municipaux visés au paragraphe 1^{er} doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions, ainsi que sur les dispositions pénales de la présente loi. Le programme et la durée de la formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal. ».

2° À l'article 48, il est inséré un nouvel alinéa 2, l'alinéa 2 devenant l'alinéa 3, qui prend la teneur suivante :

« En cas de contraventions punies conformément aux dispositions de l'article 47, paragraphe 2bis, alinéa 1^{er}, points 6° et 7°, des avertissements taxés peuvent être décernés par les agents municipaux, en accord avec le chef du commissariat de police, qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale. ».

Art. 23. À l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, le paragraphe 2 est complété par un dernier alinéa qui prend la teneur suivante :

« La Police peut procéder à des contrôles d'identité dans le cadre de la constatation d'infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives conformément à la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux. ».

TITRE III - Dispositions transitoires et finales

Art. 24. (1) Les gardes champêtres en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent de les exercer jusqu'à ce qu'elles cessent définitivement dans les conditions de l'article 49 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

(2) Ils sont chargés de veiller à la conservation des propriétés, des récoltes et des fruits de la terre. Ils concourent, sous l'autorité du bourgmestre, à l'exécution des lois et règlements de police, ainsi qu'au maintien du bon ordre et de la tranquillité dans la commune.

Ils sont en outre à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes et la durée de leurs autres prestations.

À la demande des communes intéressées, le ministre de l'Intérieur peut autoriser le garde champêtre d'une commune à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes, à condition qu'il y ait accord sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

(3) Les gardes champêtres sont maintenus dans leurs carrières, gardent leurs expectatives de carrière et leurs possibilités d'avancement.

Art. 25. La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant:

« loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux ».

Art. 26. La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg à l'exception de l'article 6 qui entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Projet de loi adopté par la Chambre des Députés
en sa séance publique du 13 juillet 2022

Le Secrétaire général,

Le Président,

s. Laurent Scheeck

s. Fernand Etgen

7126

Date: 13/07/2022 10:48:51

Scrutin: 5

Vote: PL 7126 PL7126

Description: Projet de loi - Projet de loi 7126

Président: M. Etgen Fernand

Secrétaire A: M. Scheeck Laurent

Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	46	0	2	48
Procuration:	12	0	0	12
Total:	58	0	2	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
CSV					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Arendt épouse Kemp Nan	Oui	
M. Eicher Emile	Oui		M. Eischen Félix	Oui	(Mme Arendt épouse Kemp N
M. Galles Paul	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
M. Hengel Max	Oui		M. Kaes Aly	Oui	
M. Lies Marc	Oui		M. Mischo Georges	Oui	
Mme Modert Octavie	Oui		M. Mosar Laurent	Oui	(Mme Modert Octavie)
Mme Reding Viviane	Oui	(M. Galles Paul)	M. Roth Gilles	Oui	
M. Schaaf Jean-Paul	Oui		M. Spautz Marc	Oui	
M. Wilmes Serge	Oui	(M. Mischo Georges)	M. Wiseler Claude	Oui	
M. Wolter Michel	Oui	(M. Schaaf Jean-Paul)			

déi gréng					
Mme Ahmedova Semiray	Oui	(M. Hansen- Marc)	M. Benoy François	Oui	
Mme Bernard Djuna	Oui		Mme Empain Stéphanie	Oui	
Mme Gary Chantal	Oui	(Mme Lorsché Josée)	M. Hansen- Marc	Oui	
Mme Lorsché Josée	Oui		M. Margue Charles	Oui	
Mme Thill Jessie	Oui	(Mme Bernard Djuna)			

DP					
M. Arendt Guy	Oui		M. Bauler André	Oui	
M. Baum Gilles	Oui		Mme Beissel Simone	Oui	(M. Graas Gusty)
M. Colabianchi Frank	Oui	(M. Bauler André)	M. Etgen Fernand	Oui	
M. Graas Gusty	Oui		M. Hahn Max	Oui	
Mme Hartmann Carole	Oui		M. Knaff Pim	Oui	
M. Lamberty Claude	Oui		Mme Polfer Lydie	Oui	(M. Hahn Max)

LSAP					
Mme Asselborn-Bintz Simone	Oui		M. Biancalana Dan	Oui	
Mme Burton Tess	Oui		Mme Closener Francine	Oui	
M. Cruchten Yves	Oui		M. Di Bartolomeo Mars	Oui	
Mme Hemmen Cécile	Oui		M. Kersch Dan	Oui	
Mme Mutsch Lydia	Oui	(M. Cruchten Yves)	M. Weber Carlo	Oui	

déi Lénk					
Mme Cecchetti Myriam	Non		Mme Oberweis Nathalie	Non	

Piraten					
M. Clement Sven	Oui		M. Goergen Marc	Oui	

ADR					
M. Engelen Jeff	Oui		M. Kartheiser Fernand	Oui	
M. Keup Fred	Oui		M. Reding Roy	Oui	

Le Président:

Le Secrétaire général:

7126/22

N° 7126²²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

**relative aux sanctions administratives communales,
à l'élargissement des compétences des agents municipaux
et modifiant :**

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

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(15.7.2022)

Le Conseil d'État,

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés du 13 juillet 2022 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

**relatif aux sanctions administratives communales,
à l'élargissement des compétences des agents municipaux
et modifiant :**

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

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 13 juillet 2022 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'État en ses séances des 28 novembre 2017, 23 octobre 2018, 15 juin 2021 et 10 mai 2022 ;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 16 votants, le 15 juillet 2022.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ



Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 6 juillet 2022

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

Ordre du jour :

Concerne uniquement le volet "Affaires intérieures"

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 22 et 23 novembre 2021, du 9 juin 2022 et du 20 juin 2022 (réunion jointe)
2. 7126 Projet de loi relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modifiant :
 - 1° le Code pénal ;
 - 2° le Code de procédure pénale ;
 - 3° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ;
 - 4° la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1er B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive ;
 - 5° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
 - 6° la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens ;
 - 7° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ;
 - 8° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale- Rapporteur : Monsieur Dan Biancalana

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Demande de la sensibilité politique Piraten du 14 juin 2022 au sujet du syndicat intercommunal SIGI
4. 7139 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

- Désignation d'un nouveau rapporteur
- Examen de l'avis du Conseil d'État
- Présentation et adoption d'une série d'amendements

*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, Mme Jessie Thill, M. Carlo Weber, M. Michel Wolter

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
M. Alain Becker, M. Laurent Knauf, Mme Patricia Vilar, Cabinet ministériel; M. Frank Goeders, M. Fabio Ottaviani, Direction de l'Aménagement communal et du Développement urbain; du Ministère de l'Intérieur

Mme Brigitte Chillon, du groupe parlementaire LSAP

Mme Marianne Weycker, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 22 et 23 novembre 2021, du 9 juin 2022 et du 20 juin 2022 (réunion jointe)

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

2. Projet de loi n°7126

Présentation et adoption d'un projet de rapport

Le projet de rapport est présenté aux députés. Ledit projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la commission parlementaire.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des voix exprimées.

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière de la Chambre des Députés, il est proposé de recourir au modèle 1, tout en s'exprimant pour une évacuation conjointe des projets de loi n° 7124¹ et n° 7126.

¹ Projet de loi 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 la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales

3. Demande de la sensibilité politique Piraten du 14 juin 2022 au sujet du syndicat intercommunal SIGI

Monsieur le Président accorde d'emblée la parole à l'auteur de la demande sous rubrique.

Monsieur Marc Goergen (Piraten) soulève que plusieurs articles récemment parus dans la presse relatent de dysfonctionnements au sein du Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI²). Il y est, entre autres, question de harcèlement moral (« Mobbing »), de détournements de fonds, de violations des règles relatives à la protection des données (espionnage de courriels des collaborateurs, licenciement du délégué à la protection des données) ainsi que de collaborations douteuses avec certains cabinets de conseil.

Donnant à considérer que des reproches similaires quant à la gestion administrative et financière ainsi que des rumeurs sur un climat de travail difficile au sein du SIGI apparaissent dans les médias depuis plusieurs années et étant donné que, selon le magazine en ligne Reporter.lu³, certains cas auraient entretemps été portés devant les tribunaux, l'orateur juge qu'on puisse supposer que lesdits reproches sont pertinents.

Il fait encore remarquer que les communes de Dudelange et de Dippach auraient récemment envoyé des courriers relativement critiques à ce sujet à la direction du SIGI, raison pour laquelle il demande si Monsieur le Président⁴ ainsi que Monsieur Max Hahn⁵ pourraient éventuellement informer la commission parlementaire par rapport au contenu concret desdits courriers.

Bien que la commune de Pétange soit membre du SIGI, lesdits reproches n'auraient, jusqu'à présent, jamais été thématiques au sein du conseil communal⁶ de celle-ci. L'orateur en conclut que ceci démontrerait que le contrôle politique, qui est exercé par les communes membres sur ce syndicat, serait assez défaillant.

Admettant que l'affaire précitée touche certainement aux principes de l'autonomie communale, vu que le budget du SIGI, qui s'élève à plusieurs millions d'euros, est financé par des fonds provenant du secteur communal, il est d'avis qu'une certaine responsabilité incombe à la Chambre des Députés ainsi qu'à Madame la Ministre de l'Intérieur. Ainsi, l'orateur estime qu'il convient que la politique nationale, plus particulièrement Madame la Ministre de l'Intérieur, prenne position par rapport aux reproches formulés à l'encontre du SIGI.

Madame la Ministre explique qu'elle exerce un contrôle administratif sur les syndicats de communes. Par conséquent, le SIGI est soumis aux mêmes contrôles que les autres entités du secteur communal, notamment par le biais de la vérification du budget et des comptes ainsi que par la tutelle administrative d'approbation, d'annulation et de suspension. Le contrôle des comptes des entités communales, n'étant pas un contrôle d'opportunité, se limite à l'examen de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses communales.

En ce qui concerne le SIGI, l'oratrice tient à souligner que le cadre légal relatif à l'exercice du contrôle administratif sur les syndicats de communes ne permet pas une ingérence du

² Le Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI) est un syndicat intercommunal luxembourgeois qui crée des solutions métier utilisées par les 102 communes membres, quelque 60 syndicats intercommunaux, 30 offices sociaux du pays, ainsi que 537 crèches et maisons relais.

³ <https://www.reporter.lu/luxemburg-sigi-ein-klima-der-angst-und-einschuechterung/>

⁴ Monsieur le Président, Dan Biancalana (LSAP), est le bourgmestre de la Ville de Dudelange.

⁵ Monsieur Max Hahn (DP) est membre du collège échevinal de la commune de Dippach.

⁶ Monsieur Marc Goergen (Piraten) est membre du conseil communal de la commune de Pétange.

Ministre de l'Intérieur dans la gestion journalière du syndicat, qui relève de la compétence du bureau du syndicat (ci-après « bureau »).

Au vu de ce qui précède, elle est d'avis que les reproches formulés à l'encontre du SIGI ne relèvent pas de la responsabilité de la Chambre des Députés, mais plutôt de celle des membres du syndicat, voire des communes. À cet égard, elle rappelle que le budget annuel du SIGI n'est pas alimenté par le Ministère de l'Intérieur, mais que ses fonds proviennent directement des budgets de ses communes membres.

Toutefois, l'oratrice fait savoir que les suspicions de mauvaise gestion administrative, financière et du personnel du SIGI, évoquées dans la presse, ont été interpellant et ont donné lieu à une entrevue avec le bureau du SIGI dans le but d'élucider lesdits reproches. Les membres du bureau, auxquels incombe la responsabilité de veiller à la bonne gestion du syndicat, l'ont informé qu'ils demanderont à leur comité de commanditer un audit externe dont il faudra attendre les conclusions. À part cela, les membres du bureau mèneraient des réflexions par rapport à la réalisation d'une enquête de satisfaction auprès de son personnel.

En ce qui concerne le détail des reproches précités, Madame la Ministre recommande à Monsieur Marc Goergen de se renseigner auprès du collègue des bourgmestre et échevins ou du conseil communal de sa commune.

Monsieur Marc Goergen regrette que Madame la Ministre ne peut pas fournir plus d'informations quant aux détails desdits reproches.

Il réitère qu'il est d'avis que cette affaire relève d'une importance nationale et mérite d'être discutée au sein de la présente commission parlementaire, étant donné que le SIGI fournit des outils informatiques pour l'ensemble du secteur communal, notamment dans le domaine des services aux citoyens. Il en résulterait une certaine dépendance des administrations communales à l'égard du SIGI. Pour cette raison, la sensibilité politique Piraten est d'avis que la mission de la mise à disposition d'outils informatiques aux communes appartient plutôt au Ministère de l'Intérieur ou au Ministère de la Digitalisation.

L'orateur annonce qu'il ne manquera pas d'aborder de nouveau ce sujet au sein de son conseil communal.

Monsieur Michel Wolter (CSV) partage les remarques de Madame la Ministre et estime qu'à ses yeux, il convient de se focaliser sur trois aspects dans le cadre de l'affaire précitée.

a. La responsabilité quant à la gestion du SIGI

Selon l'orateur, la responsabilité quant à la gestion journalière du syndicat incombe aux membres du bureau et de son comité, tandis qu'il appartient aux communes membres de contrôler ses activités.

À son avis, il n'appartient pas au Ministre de l'Intérieur de s'ingérer dans le fonctionnement interne d'un syndicat communal. Son rôle se limite en effet au contrôle du budget du SIGI dans le cadre de l'examen de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses communales.

b. Les reproches d'harcèlement moral (« Mobbing »)

Étant d'avis que le phénomène du harcèlement moral constitue un sujet de droit commun, l'orateur donne à considérer qu'il existe plusieurs possibilités pour les victimes de se renseigner en vue de signaler de telles intimidations, notamment en

consultant les lois et les procédures internes ou en informant les délégations du personnel.

Lorsque des reproches d'harcèlement moral émergent, la responsabilité du bureau et, dans un sens plus large, celle du comité serait engagée pour entreprendre les mesures nécessaires afin de vérifier si ceux-ci sont fondés.

c. La création d'une fondation « Open Source »

L'orateur rend attentif au fait que les membres du bureau mènent actuellement des discussions quant à la création d'une fondation à travers laquelle ils envisagent de partager leur plateforme SIGINova⁷ avec des communes d'autres pays.

Dans ce contexte, l'orateur demande si la création d'une telle fondation est, selon Madame la Ministre de l'Intérieur, conforme à l'objet social d'un syndicat communal, tout en signalant que ceci signifierait qu'une partie de l'activité du SIGI pourrait potentiellement être transférée vers une nouvelle structure et échapper par conséquent au contrôle direct des communes membres, que celles-ci exercent en principe à travers le comité du SIGI.

Au sujet de la création éventuelle de la fondation précitée, Madame la Ministre informe qu'elle n'a, à ce stade, pas été saisie d'un dossier qui nécessiterait d'être avisé ou approuvé de sa part.

À l'occasion de son entrevue précitée avec les membres du bureau du SIGI, ceux-ci auraient effectivement confirmé qu'ils mènent actuellement des réflexions par rapport à la création d'une telle fondation afin de pouvoir partager le code source de leur plateforme SIGINova avec d'autres développeurs et prestataires informatiques et de rendre celle-ci ainsi accessible à des communes étrangères.

Au sein du Ministère de l'Intérieur, il est jugé qu'un tel partage pourrait se faire sous la forme juridique actuelle du SIGI et que la création d'une fondation, voire une personne morale distincte, n'est pas nécessaire. À cela s'ajoute qu'au cas où il s'avérerait que le partage de la plateforme SIGINova ne serait pas conforme à l'objet social actuel du syndicat, il resterait la possibilité de procéder à une adaptation de celui-ci par le biais d'une modification des statuts.

Madame la Ministre juge également problématique que la création d'une fondation permettrait au SIGI d'externaliser⁸ une partie de son activité, qui découle des missions qui lui sont assignées par les communes membres et qui sont, pour cette raison, définies dans l'objet social du syndicat.

Au vu de ce qui précède, elle est d'avis que la création d'une telle fondation n'est pas conforme à la législation actuelle, raison pour laquelle elle aurait signalé aux membres du bureau qu'elle n'est plutôt pas en faveur de cette idée.

Les membres du bureau auraient noté la position de Madame la Ministre et auraient affirmé qu'ils en discuterait en interne.

⁷ SIGINova est un nouveau logiciel de conception d'applications métiers des communes, dont le *scripting* se fait sur base d'un nouveau langage métier propre, à l'image d'un langage naturel. Développé par le SIGI, SIGINova permettra aux communes de répondre aux défis de la digitalisation, de la simplification administrative et de la connectivité.

⁸ L'*outsourcing* ou « externalisation » en français, désigne initialement le transfert d'une fonction de l'entreprise vers un partenaire externe.

Se référant à la remarque précédente de Monsieur Marc Goergen, Monsieur le Président soulève que ce n'est pas son rôle de transmettre à la commission, le courrier précité que sa commune a envoyé au SIGI. Sa commune aurait agi en bonne et due forme en adressant ledit courrier au syndicat intercommunal ainsi qu'à toutes ses communes membres. Par conséquent, la commune de Pétange aurait également été informée au sujet dudit courrier, raison pour laquelle il conviendrait, selon l'orateur, que Monsieur Goergen entreprenne les démarches nécessaires auprès de son collègue échevinal afin de prendre connaissance de son contenu.

En ce qui concerne les discussions relatives aux reproches à l'encontre du SIGI, Monsieur le Président est d'avis que celles-ci devraient plutôt se poursuivre entre les communes membres au sein du bureau ou au sein du comité du syndicat.

Monsieur Max Hahn se rallie aux remarques de Monsieur le Président.

4. Projet de loi n° 7139

Désignation d'un nouveau rapporteur

Ce point est reporté à la prochaine réunion.

Examen de l'avis du Conseil d'État et présentation et adoption d'une série d'amendements

Pour répondre aux diverses observations et oppositions formelles du Conseil d'État, le projet de loi est amendé par une série d'amendements parlementaires.

Amendement 1 - article 1^{er}

Cette disposition avait introduit, sous un nouveau point 3°, la notion de « concept de mise en œuvre » en tant que quatrième pilier supplémentaire de l'étude préparatoire du plan d'aménagement général.

Cet article prévoyait l'introduction d'une obligation pour les communes d'effectuer, dans le cadre de la définition de leur concept de mise en œuvre, une enquête auprès des propriétaires de fonds et ce en vue de convenir d'un phasage réaliste du plan d'aménagement général.

Le Conseil d'État note dans son avis du 22 février 2022 que les termes « concept de mise en œuvre » étaient utilisés à deux endroits et dans deux contextes différents dans le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général en vigueur, à savoir, d'une part, au niveau de l'étude préparatoire et, d'autre part, au niveau du schéma directeur, et avait recommandé de clarifier ce point.

De manière plus générale, le Conseil d'État s'interroge encore sur l'absence de régime transitoire pour ce nouveau mécanisme pour les plans d'aménagement généraux non définitivement approuvés selon l'article 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Plus particulièrement, il se demande si la procédure d'adoption des plans d'aménagement généraux en question devait être recommencée pour intégrer cette nouvelle composante de l'étude préparatoire.

De surcroît, à l'occasion de l'analyse des articles 9^{ter} et 9^{quater}, le Conseil d'État s'oppose formellement au principe qu'une enquête auprès des propriétaires de fonds soit effectuée.

Il s'oppose également à la mise en place d'un concept de mise en œuvre qui en est le corollaire et ce notamment dû au fait que des « intentions subjectives et personnelles exprimées lors d'une enquête ponctuelle auprès des propriétaires pourrait [...] valablement servir, ne serait-ce que partiellement, à titre de juste motifs légaux à la base de l'acte administratif que constitue un plan d'aménagement général ».

La commission partage l'analyse opérée par le Conseil d'État et propose par conséquent de supprimer l'article 1^{er} du projet de loi sous rubrique.

Amendement 2 - article 2 (devenant l'article 1^{er})

L'article 2 du projet de loi initial avait introduit la faculté pour le collège échevinal d'entamer une procédure de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général instaurée par l'article 18^{bis} de la loi en projet.

Ce même article définissait dans son alinéa 3 la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général comme celle « [...] qui [a] pour objet l'adaptation du plan d'aménagement général sur un ou plusieurs fonds précis sans mettre en cause la logique intrinsèque du plan, la systématique des options opérées et la cohérence du système global instauré ».

Le Conseil d'État relève que l'article 26, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, qui a trait au plan d'aménagement particulier, définit d'ores et déjà les modifications ponctuelles des plans d'aménagement particuliers comme étant « les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'aménagement particulier sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations du plan d'aménagement particulier initial ».

La définition proposée de la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général a été reprise d'un considérant d'un arrêt de la Cour administrative du 6 février 2014 (Numéro de rôle : 33257 CA).

Le Conseil d'État relève que ledit arrêt porte sur l'étendue du pouvoir de l'autorité de tutelle et est, de ce fait, étranger à la question de modification ponctuelle en question, ce qui remet, selon lui, en cause sa pertinence en l'espèce.

Il recommande ensuite de revoir la définition de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général en tenant compte de la simplification administrative.

La commission suit le Conseil d'État et propose par conséquent d'aligner la définition de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général à celle d'un plan d'aménagement particulier tel que prévu à l'article 26 précité tout en maintenant les précisions énumérées à l'alinéa 4 de l'article en question.

En effet, ces précisions s'avèrent être nécessaires pour cadrer davantage l'envergure des modifications ponctuelles qui portent sur les plans d'aménagement général qui connaissent, de par leur nature, des implications territoriales sensiblement plus significatives.

La commission entend également redresser l'erreur matérielle en ce qui concerne la date de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Amendement 3 - article 3 (devenant l'article 2)

Article 9bis nouveau

Le Conseil d'État note que l'article 9bis prévoit une possibilité de désigner des servitudes, ce qui semble être en contradiction avec les articles 9ter et 9quater qui prévoient quant à eux, selon le cas, la désignation soit obligatoire soit facultative des servitudes.

Or, selon le Conseil d'État, la désignation obligatoire d'une servitude exclut toute marge d'appréciation contrairement à ce que laisse entendre l'utilisation du verbe « pouvoir » à l'article 9bis, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet.

Au vu de ce qui précède, la commission propose de remplacer pour des raisons de cohérence les termes « peut désigner » par celui de « désigne » sans que cela n'ait toutefois un impact lors de la désignation desdites servitudes.

En outre, le Conseil d'État relève que la définition de l'effet des servitudes comme étant déterminé « conformément au concept de mise en œuvre [...] » est incohérente par rapport aux dispositions des articles 9ter et 9quater de la loi en projet.

En effet, les prédicts articles prévoient que ce sont les délais de viabilisation de fonds et de construction de logements qui seront fixés en fonction « des résultats du concept de mise en œuvre de l'étude préparatoire », mais également en fonction d'autres critères énumérés dans les articles précités.

Au vu de ce qui précède et notamment au vu des développements formulés à l'endroit de l'amendement 1^{er}, la commission propose dans un but de sécurité juridique de supprimer la partie de phrase du paragraphe 1^{er} de l'article 9bis « conformément au concept de mise en œuvre, tel que prévu à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4. ».

Le Conseil d'État s'interroge encore sur l'effet des nouvelles servitudes tel que décrit par la disposition sous revue.

Plus particulièrement, il s'interroge si ce sont « les servitudes en soi » qui « ont pour effet de limiter le mode et le degré d'utilisation du sol dans le temps » tel que le prévoit le paragraphe 1^{er}.

Le Conseil d'État se demande également si la restriction du « mode et du degré d'utilisation du sol dans le temps » ne découle pas au contraire de la sanction de la non-exécution des servitudes *in aedificandi* qui instaurent une obligation d'entamer de manière significative des travaux de viabilisation.

Selon lui, compte tenu de l'obligation de faire, attachée aux servitudes proposées, un reclassement déterminant la modification du mode et du degré d'utilisation du sol ne peut avoir lieu qu'en cas de non-exécution dûment constatée de l'obligation de faire et non par le simple écoulement du délai de la servitude concernée.

À cet égard, la commission rappelle que l'idée initiale des auteurs du projet de loi qui a mené à l'instauration desdites servitudes était celle que le droit de construire dont bénéficiait le propriétaire expirait si ce dernier ne s'acquittait pas des charges dont se voyaient grevés ses fonds.

Ainsi, le propriétaire, qui bénéficie sous l'actuelle législation concernant l'aménagement communal et le développement urbain d'un droit de construire temporellement non limité,

voit dorénavant ses fonds couverts par des zones superposées qui désignent respectivement des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements.

Il était initialement prévu que ces servitudes disposaient que certains effets de la modification d'un plan d'aménagement général deviennent caduques si le propriétaire concerné ne s'acquittait pas des obligations qui lui étaient ainsi imposées.

La commission entend donner suite aux remarques du Conseil d'État et propose dès lors que les effets du plan d'aménagement général portant sur les fonds qui se voient classés en zone d'habitation ou zone mixte sont désormais limités dans le temps.

Ainsi, les effets juridiques résultant d'un non-respect des prédites servitudes sont dès lors une conséquence directe du classement favorable au propriétaire concerné qui lui permettait d'ériger des constructions destinées à l'habitation.

Le droit de construire se voit ainsi uniquement maintenu si le propriétaire concerné s'est acquitté des charges découlant des prédites servitudes.

Par conséquent, le droit de construire peut être considéré comme une opportunité de pouvoir construire endéans une période temporellement limitée pour le propriétaire concerné et non plus comme un « acquis » assorti d'une sanction et ce conformément à l'idée initiale des auteurs du projet de loi.

La commission estime qu'au vu de la pénurie sévère de logements que connaît actuellement le pays, la réalisation de logements peut être considérée comme étant d'intérêt général ce qui justifie par conséquent l'acuité de telles servitudes.

Article 9ter nouveau

Le Conseil d'État note à l'article 9ter, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, que le terme « initialement » porte à confusion car la servitude grève, en toutes hypothèses, tout fonds nouvellement classé et dédié prioritairement à l'habitation.

Il est proposé à cet endroit de reprendre le libellé de l'actuel article 29bis, paragraphe 2, alinéa 2, et ce en vue de prendre en compte la remarque du Conseil d'État.

Le paragraphe 1^{er} de l'article 9ter est modifié en ce sens. Une telle adaptation a également pour corollaire que la cohérence terminologique de la loi précitée du 19 juillet 2004 se voit accrue. Il est également proposé, pour des raisons de cohérence terminologique, de remplacer les termes « interdiction temporaire de construction et d'aménagement » figurant au paragraphe 1^{er} par les termes « zone d'aménagement différé ».

Le Conseil d'État soulève encore que le terme « ceci » employé au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, ne précise pas à quoi il se réfère, ce qui entraîne, selon lui, une insécurité juridique à laquelle il doit s'opposer formellement.

Il est rappelé que le terme « ceci » signifiait que les dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article 9ter avaient également vocation à s'appliquer pour les zones dédiées prioritairement à l'habitation qui sont couvertes d'une zone d'aménagement différé qui se voit levée par une modification du plan d'aménagement général.

Pour des raisons de sécurité juridique, la commission propose également d'amender en ce sens et d'introduire au paragraphe 1^{er}, alinéa 2 nouveau, un renvoi à l'alinéa 1^{er}.

Le Conseil d'État indique pouvoir comprendre l'objectif poursuivi par les auteurs du texte

en projet et rappelle que les servitudes ne visent qu'une obligation d'entamer « de manière significative des travaux » et qu'à défaut d'achèvement desdits travaux, le but recherché par les auteurs risque de ne pas être atteint.

La commission rappelle l'intention des auteurs du projet de loi de ne pas demander l'achèvement intégral des travaux visés, alors qu'une telle exigence risque de mener, en pratique, à des situations absurdes et non-souhaitables. En effet, à l'expiration de la date butoir prévue par le créneau temporaire de viabilisation, il peut s'avérer que les travaux sont quasiment achevés et que dès lors le promoteur risque de voir ses terrains reclassés en leur classement antérieur respectivement en zone d'aménagement différé malgré les diligences effectuées. En vue d'éviter de telles situations, il a été opté pour une entame significative des travaux.

Cette notion présente par ailleurs comme avantage qu'elle est encadrée par la jurisprudence administrative. Ainsi, les juges administratifs déterminent au cas par cas s'il existe une réelle intention d'entamer les travaux en vérifiant notamment s'il existe un engagement financier du promoteur en ce sens.

La commission propose donc de modifier l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er}. En effet, le projet de loi ne renseignait pas quelles étaient les conséquences sur le plan d'aménagement général d'une entame significative des travaux de viabilisation.

Par ailleurs, elle propose également de remplacer le terme « délai » par les termes « date butoir » et ce en vue d'obtenir une sécurité juridique accrue lorsqu'il s'agit de déterminer la date à laquelle les travaux devront être entamés de manière significative.

Plus encore, il est suggéré de réduire la durée maximale des servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation à six ans, contrairement à ce qui était prévu dans le projet de loi, à savoir douze ans. Ainsi, le mécanisme de dérogation, initialement prévu au paragraphe 2, alinéa 4, (nouveau paragraphe 3, alinéa 3) est modifié dans le sens où s'il s'avère que les fonds connaissent en pratique des contraintes environnementales, que le délai maximal de 6 ans peut dès lors être dépassé.

Le Conseil d'État soulève ensuite le manque de précision du paragraphe 1^{er}, alinéa 3, qui vise l'hypothèse des servitudes facultatives, sans toutefois préciser selon quels critères de telles servitudes pourront être inscrites par une commune. Il estime dès lors, qu'en l'absence de critères dans le dispositif proposé, l'instauration de servitudes facultatives peut frapper les propriétaires de manière arbitraire. Il rappelle encore à cet égard qu'une ingérence dans le droit de propriété « doit présente[r] une certaine qualité, celle d'être compatible avec la prééminence du droit et d'offrir des garanties contre l'arbitraire⁹ ». De surcroît, le Conseil d'État rappelle également que le principe de légalité présuppose également l'existence de normes de droit interne, suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application¹⁰.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État qui a trait à l'absence de critères dans le dispositif sous revue qui risque de frapper les propriétaires de manière arbitraire.

D'emblée, la commission tient à préciser que le mécanisme de désignation facultative constitue l'une des pierres angulaires du projet de loi sous rubrique.

En effet, on peut raisonnablement estimer que lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, la très grande majorité des communes auront procédé à la refonte de leur plan

⁹ Arrêt de la CEDH, *Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie*, du 25 octobre 2012, n° 71243/01, §96.

¹⁰ Arrêt de la CEDH, *Beyeler c. Italie*, du 5 janvier 2000, n° 33202/96.

d'aménagement général. Se limiter dès lors à un mécanisme de désignation obligatoire des servitudes qu'en cas de reclassement de fonds en une zone d'habitation ou mixte reviendrait à rendre quasiment inopérante la présente loi qui ambitionne d'augmenter l'offre de logements disponibles.

En effet, une fois la refonte de leur plan d'aménagement général achevée, le nombre d'extensions du périmètre d'agglomération risque de stagner fortement, alors que les autorités communales ont déjà consacré nombre d'extensions dans leur plan d'aménagement général.

Il est vrai que le mécanisme de désignation facultative emportait comme sanction du défaut d'avoir commencé de manière significative les travaux de viabilisation pour des fonds leur reclassement en zone agricole, ce qui impliquait par conséquent, tel que le Conseil d'État l'a relevé à juste titre, une remise en question du classement entériné par le plan d'aménagement général antérieur, allant au-delà de ce qui peut être considéré comme la perte d'une chance.

En vue de remédier à cette lacune, la commission propose d'introduire des critères qui ont pour objectif de cadrer la désignation de servitudes facultatives en même temps qu'elle propose d'amender le projet de loi en introduisant un paragraphe 2 dédié à la désignation des prédites servitudes.

Elle propose également d'assouplir la conséquence du défaut d'avoir commencé de manière significative les travaux de viabilisation en prévoyant dorénavant que les fonds concernés ne se verront plus reclassés en zone agricole, mais désormais en zone d'aménagement différé.

Par conséquent, la commission propose de fixer comme critère pour pouvoir être couvert d'une telle servitude, que l'urbanisation de tels fonds doit contribuer soit à l'arrondissement soit à la densification du tissu urbain ou rural existant. Ainsi, seulement certains fonds du territoire communal peuvent indistinctement être visés par une servitude facultative.

En effet, dorénavant, ce mécanisme ne peut qu'être initié par les autorités communales s'il s'avère que l'urbanisation des prédits fonds contribue de par leur localisation et leur envergure à une densification et un arrondissement du tissu urbain ou rural existant. Sont dès lors exclus du champ d'application de la faculté de désigner des servitudes facultatives, tous les fonds qui ne remplissent pas ces critères.

Sont ainsi exclus, les fonds qui se trouvent en périphérie du périmètre d'agglomération et qui risquent, de par leur urbanisation, de contribuer davantage au mitage du paysage que les fonds sis à l'intérieur du périmètre d'agglomération.

Peuvent dès lors faire l'objet d'une servitude facultative, les fonds qui répondent à des indicateurs de centralité du point de vue de leur localisation, de leur proximité des équipements publics et collectifs ainsi que de leur connexion avec les différentes voies de mobilité.

Il s'agit en effet d'encourager les propriétaires concernés d'urbaniser leur fonds situés optimalement en vue de l'augmentation de l'offre de logements et non pas d'accélérer le développement de fonds situés à la périphérie des différentes localités d'une commune, ce qui est davantage conforme avec l'intérêt général en la matière.

Si les propriétaires ne viabilisent pas leurs fonds endéans le délai fixé par le créneau temporaire de viabilisation, ils verront leurs fonds reclassés en zone d'aménagement différé.

Le choix du recours à la zone d'aménagement différé s'explique par deux raisons. D'une part, un reclassement en une telle zone ne remet pas en cause le classement entériné par le plan d'aménagement général antérieur, mais ne fait que différer son exécution dans le temps et reste dès lors en conformité avec les objectifs énoncés par l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Ainsi, en cas de non-exécution des obligations découlant de la prédite servitude, les fonds concernés ne connaîtront aucun développement, ce qui était d'ores et déjà le cas et ce avant même que les autorités communales ont décidé d'avoir recours au mécanisme de désignation des servitudes facultatives.

D'autre part, le recours à la zone d'aménagement différé comporte encore comme avantage que le phénomène spéculatif qu'entoure ces fonds se voit fortement atténué, alors qu'ils sont désormais frappés d'une zone d'aménagement différé qui n'empêche cependant pas une urbanisation respectivement à moyen et long terme des prédits fonds.

Un tel mécanisme présente comme atout d'être davantage conforme au principe de la proportionnalité et prend les traits d'une zone d'urbanisation prioritaire tout en offrant un cadrage normatif sensiblement plus précis, ce qui renforce la sécurité juridique en la matière. Dans ce contexte, la commission fait encore remarquer qu'il est opportun dès lors de supprimer les zones d'urbanisation prioritaire telles que prévues par l'article 28 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Dans son avis du 22 février 2022, le Conseil d'État développe sur plusieurs pages (page 13 *in fine*, page 14, page 15 et début de la page 16) pour quelles raisons il estime que la consultation des propriétaires et la personnalisation des délais est difficile à mettre en œuvre en pratique. Étant donné que l'amendement 1 supprime l'article 1^{er} du projet de loi, qui était la base légale habilitante du concept de mise en œuvre, la commission n'entend pas revenir sur les remarques formulées par le Conseil d'État à cet endroit alors qu'elles sont devenues sans objet.

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État note que la notion « partie de fonds » n'est pas définie. Par conséquent, il s'interroge sur le fonctionnement du dispositif des servitudes avec une telle « partie de fonds ».

Sachant que, selon le Conseil d'État, une servitude devrait en principe couvrir un fonds bien déterminé et sur toute son étendue, la disposition sous revue permettra, selon lui, « d'extraire » *ex post* une « partie de fonds » d'une servitude préalablement imposée pour soustraire cette « partie » d'une sanction de reclassement. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de clarifier la disposition sous revue.

Au vu de ce qui précède et afin de lever l'opposition formelle, la commission propose d'amender la disposition visée en remplaçant le paragraphe 3 du projet de loi par un nouveau paragraphe 4, tout en supprimant la notion de « partie de fonds » et ce pour des raisons de sécurité juridique.

Le Conseil d'État relève encore au paragraphe 3, alinéa 3, du projet de loi que les termes « Lorsque le fonds ne doit pas être couvert » se réfèrent à une interdiction et non pas à une faculté.

Or, comme le note le Conseil d'État, les servitudes visées en l'espèce sont essentiellement de nature facultative, de sorte que l'utilisation des termes précités est, selon lui, erronée dans le cas de figure visé et a ainsi pour effet de créer une incohérence.

Par conséquent, il demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de lever cette incohérence qui est source d'insécurité juridique en adaptant la disposition sous revue à cet égard.

La commission propose de suivre les recommandations du Conseil d'État et de modifier l'article 9^{ter} en ce sens.

En ce qui concerne la remarque du Conseil d'État qui dispose que le reclassement des fonds constructibles en leur zone initiale est susceptible d'aggraver la pénurie de logements, la commission donne à considérer ce qui suit.

La commission estime que le Conseil d'État se focalise trop nettement sur les conséquences qui se produisent lors des éventuels reclassements qui sont susceptibles de se produire en cas de non-développement des fonds par les propriétaires concernés.

Selon elle, le Conseil d'État omet de mettre en balance, d'une part, les conséquences résultant d'un reclassement avec, d'autre part, les effets vertueux qu'il est susceptible de générer en matière de pénurie de logements.

La commission estime, contrairement au Conseil d'État, que l'effet dissuasif que crée un tel mécanisme de reclassement sur les propriétaires de fonds est en mesure d'accélérer la viabilisation de fonds ainsi que la construction de logements.

Par conséquent, la commission estime que les effets vertueux induits par l'effet dissuasif sont en mesure de générer un nombre de logements sensiblement plus élevé que lorsque le développement des fonds est laissé au bon vouloir du propriétaire concerné et ceci malgré le fait que certains fonds se verront probablement reclassés.

Pour les raisons exprimées ci-dessus, il est proposé de ne pas suivre les recommandations du Conseil d'État.

La commission se permet de rappeler encore dans ce contexte qu'elle a adapté le projet de loi dans le sens où il n'est dorénavant plus question de sanctions à proprement parler pour les propriétaires de fonds, mais que c'est la logique intrinsèque du reclassement en fonds constructibles qui a été revue alors que dorénavant ce reclassement ne produit ses effets que pour une durée limitée dans le temps, contrairement à la situation actuelle où les fonds se voient classés en zone dédiée prioritairement à l'habitation et ce pour une durée, en principe, indéterminée.

Finalement, la commission se permet d'affirmer que la révision du mécanisme de classement limité temporellement pour les fonds dédiés prioritairement à l'habitation est en adéquation avec le principe de proportionnalité, alors qu'il est susceptible de générer davantage de logements qu'il n'en empêche.

De surcroît, la commission donne à considérer que lorsqu'une commune désigne des zones dédiées prioritairement à l'habitation, elle court, avec le système actuel, le risque que les prédicts fonds ne se voient pas développés, ce qui incite généralement les communes à désigner davantage de nouvelles zones destinées à être urbanisées et mène à terme à un accroissement du potentiel constructible qui n'est pas en adéquation avec la stratégie de développement retenue par l'étude préparatoire et avec les dispositions prévues à l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

En effet, à l'heure actuelle, le Grand-Duché de Luxembourg compte selon une étude¹¹ menée par l'Observatoire de l'Habitat en collaboration avec le L.I.S.E.R¹² une réserve foncière disponible à l'habitat de 3 750 hectares sur lesquels pourraient être accueillis quelque 300 000 habitants, alors qu'il y a lieu de noter que l'étude n'a été effectuée que sur 89 communes.

Des réserves foncières d'une telle envergure se sont accumulées au fil du temps et ce justement à cause de l'absence d'un mécanisme contraignant en matière de développement urbanistique des prédicts fonds. Dès lors, la fixation de créneaux temporaires s'avère de plus en plus indispensable lors de la désignation de nouvelles zones destinées prioritairement à l'habitation.

Le Conseil d'État se demande encore si la sanction du reclassement ne relève pas de la matière pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il rappelle à cet égard que la notion d'« accusation en matière pénale » est appréciée de façon autonome, c'est-à-dire indépendamment de la qualification formellement adoptée par le droit interne.

Il rappelle encore que trois critères alternatifs sont mobilisés par la Cour européenne des droits de l'homme pour déterminer le caractère pénal d'une sanction. Selon lui, il convient de s'intéresser à la qualification juridique de la sanction en droit interne, à sa nature et sa sévérité.

Le Conseil d'État relève, quant à la nature de la sanction, que celle-ci n'appartient certes pas au « noyau dur du droit pénal » au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, il constate le but dissuasif de la sanction prévue et estime également que les auteurs du projet l'ont reconnu. Selon la Haute Corporation, la sanction se traduit par une certaine sévérité, d'autant plus que le reclassement est combiné à une interdiction de modification du classement pendant une durée minimale de six ans en vertu de l'article 90cties, paragraphe 2.

Le Conseil d'État se pose encore la question de savoir si l'article 107 de la loi précitée du 19 juillet 2004 a vocation à s'appliquer en l'espèce si, par exemple, un propriétaire ne satisfait pas aux obligations lui imposées par les servitudes prévues par l'article 9bis. À cet égard, il est rappelé le commentaire de l'article visé dans lequel les auteurs du projet de loi ont souligné que « [ce] comportement positif obligatoire devra être lu de manière restrictive alors que les textes légaux qui règlent la police urbanistique doivent être interprétés limitativement sachant que toute violation d'une disposition contenue dans un plan d'aménagement est susceptible d'être sanctionnée pénalement. ».

Le Conseil d'État donne encore à considérer qu'indépendamment de la question de savoir si l'article 107 précité est suffisamment précis et circonscrit pour suffire aux exigences du principe de spécification de l'incrimination, corollaire du principe de la légalité des peines inscrit à l'article 14 de la Constitution, le Conseil d'État donne à considérer que dans cette lecture l'application de la disposition en question au cas de figure des manquements aux obligations prescrites par les servitudes, et partant l'application de sanctions administratives et pénales aux mêmes faits, et au regard des mêmes finalités, se heurte au principe du *non bis in idem*.

Au vu des changements opérés à l'endroit de l'article 9bis, la commission donne à considérer que, dorénavant, les « sanctions » en cas de non-exécution des charges

¹¹ Etude Raum "Zwischenbericht Siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020-2021".

¹² Luxembourg Institute of Socio-Economic Research.

découlant des servitudes ne sont plus déclenchées par l'inaction du propriétaire concerné, mais uniquement au terme de l'expiration du délai prévu par ladite servitude. Le propriétaire ne peut dès lors plus, par son inaction, contrevenir aux dispositions contenues dans les servitudes et par conséquent tomber sous le champ d'application de l'article 107 en question.

Finalement, la commission entend encore préciser par le paragraphe 4 nouveau, alinéa 2, que si les fonds se voient couverts par une zone d'aménagement différé, le mode et le degré d'utilisation du sol fixés par le plan d'aménagement général sont maintenus, alors que la zone d'aménagement différé est une zone superposée qui n'est pas susceptible de remettre en cause le classement de base de ladite zone.

Pour refléter les propositions expliquées ci-avant, et pour une meilleure lisibilité de l'amendement, l'article 9^{ter} est remplacé.

- ❖ Se référant à l'article 9^{ter}, paragraphe 2, Madame Lydie Polfer (DP) donne à considérer qu'il existe des situations dans lesquelles un projet de viabilisation ou construction ne peut pas être poursuivi pour des raisons qui ne sont pas imputables au propriétaire ou au promoteur, notamment en cas de défaut d'autorisations nécessaires, qui sont délivrées par certains ministères. Étant d'avis qu'il faudrait éviter que le propriétaire soit sanctionné dans un tel cas, elle revendique à ce que le projet de loi comporte une disposition qui prévoit qu'une analyse soit conduite pour identifier les raisons qui ont mené au dépassement du délai de viabilisation et de construction.

Un représentant ministériel confirme que le projet de loi amendé prévoit à l'article 9^{ter}, paragraphe 3, un mécanisme dérogatoire lorsque des contraintes, notamment en matière de protection de l'environnement, requièrent des créneaux temporaires de viabilisation et de construction plus importants.

- ❖ Monsieur le Président se félicite du fait que l'amendement sous revue permet dorénavant au conseil communal de déroger au créneau temporaire de viabilisation de six années. Or, il s'interroge sur les modalités de l'octroi de ladite dérogation et sur le délai supplémentaire maximal qui peut être accordé dans ce contexte au propriétaire. S'agit-il d'un créneau supplémentaire de six années ou est-ce que la fixation du délai supplémentaire est laissée à l'appréciation du conseil communal ?

Un représentant ministériel souligne que les créneaux temporaires de viabilisation sont directement fixés par le conseil communal au moment de l'élaboration du plan d'aménagement général (PAG).

Quant au délai supplémentaire à accorder en cas d'octroi de dérogation, l'orateur fait savoir que les auteurs n'ont pas jugé opportun de fixer un délai maximal, qui vaut pour toutes les situations, dans le texte de la loi en projet. En effet, un délai supplémentaire devrait être accordé en fonction des contraintes qui se présentent réellement sur le terrain concerné. Ainsi, il appartient désormais au conseil communal d'évaluer l'importance des contraintes qui se trouvent sur le terrain et de prendre une décision à cet égard.

- ❖ Monsieur Michel Wolter fait savoir qu'il est d'accord avec les objectifs du projet de loi sous rubrique, mais qu'il craint que ceux-ci risquent de ne pas être atteints en raison de la lenteur de certains acteurs ministériels en matière de délivrance d'autorisations, notamment le Ministère de l'Environnement et le Ministère de la Culture. Se ralliant aux remarques précédentes de Madame Lydie Polfer, l'orateur

critique que le fait que ces deux ministères ne sont pas soumis à des limites temporaires en ce qui concerne la délivrance d'autorisations, entraîne que certains projets de construction sont carrément bloqués. Étant d'avis que ceci constitue aussi bien une source d'insécurité juridique qu'une insécurité en termes de délais à respecter pour les propriétaires, les promoteurs et les communes, l'orateur juge qu'il conviendrait de mener également des réflexions quant à une éventuelle adaptation des lois relatives à la protection de l'environnement et à la protection du patrimoine culturel en ce qui concerne leur application à l'intérieur du périmètre de construction et comment celle-ci puisse se faire dans un délai raisonnable.

Dans le contexte des créneaux temporaires dans lesquels les travaux de viabilisation ou de construction de logements doivent être entamés, l'orateur s'interroge sur la signification concrète de la notion « de manière significative ». À ses yeux, il faudrait clairement définir dans le texte de la future loi à partir de quelle phase de développement ce critère peut être considéré comme étant atteint.

Madame la Ministre juge très pertinentes les remarques de Monsieur Michel Wolter.

De manière générale, lorsqu'il s'agit d'élaborer des nouvelles lois, il importe pour le Ministère de l'Intérieur de s'assurer que les procédures introduites par celles-ci contiennent des délais précis et permettent ainsi de contribuer à la sécurité juridique. L'oratrice renvoie à cet égard au projet de loi n° 7514¹³ à travers lequel les auteurs entendent instaurer un délai fixe de trois mois dans lesquels des actes qui sont soumis à un procédé de surveillance spéciale doivent être transmis au Ministère de l'Intérieur.

L'oratrice estime qu'à travers les créneaux temporaires définis dans le projet de loi n° 7139, les ministères précités seront indirectement incités à délivrer les autorisations nécessaires dans les délais fixés.

En ce qui concerne la notion « de manière significative », l'oratrice est d'avis qu'il est très difficile d'ajouter une définition précise dans le texte du projet de loi, étant donné qu'il s'agirait d'une appréciation qui serait à faire au cas par cas.

Un représentant ministériel explique que, dans le contexte des travaux de construction de logements, les auteurs ont précisé dans le projet de loi amendé que ces travaux sont considérés comme ayant été entamés de manière significative lorsque la construction du gros œuvre¹⁴ a déjà été réalisée d'une manière significative. Quant aux travaux de viabilisation, l'orateur fait savoir que leur envergure peut fortement varier en fonction des caractéristiques du futur projet de construction.

Au vu des nombreuses situations qui peuvent se présenter, le constat s'impose

¹³ Projet de loi portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du Code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif 6° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 7° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 8° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics ; 9° de loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

¹⁴ Le gros œuvre est l'ensemble des éléments de construction d'un édifice qui lui assure la reprise de tous les efforts subis, soit en permanence (le poids propre de l'édifice), soit temporairement, de manière variable (vent, neige, séisme, tassement du sol) ou même, éventuellement, accidentelle (chocs, incendie). Le gros œuvre rassemble tout ce qui concourt à la solidité, à la stabilité de l'édifice : fondations, murs porteurs, poteaux, poutres, planchers entre les étages, etc.

qu'aucune règle ne permettrait de définir de manière suffisamment précise et uniforme à quel point les travaux de viabilisation ou de construction de logements ont été entamés de manière significative.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

16



Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 9 juin 2022

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

Ordre du jour :

(concerne uniquement le volet "Affaires intérieures")

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 19 novembre 2020 (réunion jointe), du 2 avril 2021, du 7 octobre 2021 (réunion jointe), du 30 mars 2022 (réunion jointe), des 4 et 11 mai 2022 (réunions jointes) et du 1^{er} juin 2022 (réunion jointe)
2. 7952 Projet de loi portant changement de limites entre la Commune de Berdorf et la Commune de Consdorf
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
3. 7892 Projet de loi portant modification :
 - 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
 - 2° de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
 - 3° de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 7126 Projet de loi relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modifiant :
 - 1° le Code pénal ;
 - 2° le Code de procédure pénale ;
 - 3° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ;
 - 4° la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b)

complétant l'article 1er B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive ;
5° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
6° la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens ;
7° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ;
8° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

- Désignation d'un nouveau rapporteur
- Examen du troisième avis complémentaire du Conseil d'État

*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement (en rempl. de M. Marc Goergen), M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, Mme Octavie Modert (en rempl. de M. Michel Wolter), M. Gilles Roth, M. Carlo Weber

Mme Myriam Cecchetti, observatrice déléguée
M. Mars Di Bartolomeo, M. Marc Goergen ; observateurs

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
M. Alain Becker, M. Laurent Knauf, Mme Patricia Vilar ; du Ministère de l'Intérieur

Mme Brigitte Chillon, du groupe parlementaire LSAP

Mme Marianne Weycker, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Lydie Polfer, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission

*

1. Approbation de projets de procès-verbal

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

2. Projet de loi 7952

- Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Carlo Weber (LSAP) rapporteur du projet de loi 7952.

- Présentation du projet de loi

Mme la Ministre de l'Intérieur explique que le projet de loi prévoit de modifier les limites entre les communes de Consdorf et de Berdorf et d'effectuer les transferts de surfaces nécessaires. L'échange territorial projeté ne modifie guère la superficie des deux communes.

Ledit changement de limites a pour objet de retracer les limites entre les deux communes, de sorte à ce que les immeubles implantés actuellement sur le territoire de la commune de Consdorf, localité de Kalkesbach, fassent, à l'avenir, partie du territoire de la commune de Berdorf.

L'objectif de cette nouvelle délimitation entre les deux communes étant de placer la localité de Kalkesbach sous la gestion unique de la commune de Berdorf afin d'en faciliter l'administration et d'en améliorer notamment la gestion des déchets et de la fourniture en eau potable.

- Examen de l'avis du Conseil d'État

Dans son avis du 26 avril 2022, le Conseil d'État attire l'attention sur une erreur matérielle sans formuler d'autres observations concernant le projet de loi.

3. Projet de loi 7892

- Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Simone Asselborn-Bintz (LSAP) rapportrice du projet de loi 7892.

- Présentation du projet de loi

Mme la Ministre de l'Intérieur expose que le projet de loi vise à modifier la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 afin d'adapter le déroulement de la procédure électorale à l'avancement de la date des élections communales, qui auront exceptionnellement lieu le 11 juin 2023 en raison de la tenue des élections législatives au mois d'octobre de la même année.

Outre ces adaptations liées au changement de la date des élections communales, la loi en projet entend encore adapter les articles relatifs à la fixation du nombre des conseillers communaux, à la fixation du nombre d'échevins, à la cessation des fonctions du conseil communal ainsi qu'au point de départ du mandat, respectivement suite à des élections communales ordinaires conformément à l'article 186 de la loi électorale modifiée ou à une dissolution du conseil communal conformément à l'article 190 de la loi électorale modifiée.

Ainsi, la détermination du nombre des conseillers à élire dans chaque commune ne sera désormais plus effectuée sur base du recensement général de la population, mais à l'aide des données reprises au Registre national des personnes physiques. Il s'agit, par le biais de ce registre, de disposer de données plus fiables permettant de déterminer la « population réelle » des différentes communes.

L'oratrice informe que la date des prochaines élections communales a été fixée au 11 juin 2023 par voie du règlement grand-ducal du 3 décembre 2021¹.

- Examen de l'avis du Conseil d'État

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État émet une observation quant à l'article 6 de la loi en projet. Celui-ci prévoit de modifier l'article 2, point 5, de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État afin de préciser que le recensement de la population est effectué par l'Institut national de la statistique et des études économiques en collaboration avec les communes. Or, le

¹ Règlement grand-ducal du 3 décembre 2021 fixant la date pour les élections communales de 2023

Conseil d'État s'interroge sur la nature de cette collaboration et les modalités concrètes de sa mise en œuvre. Par ailleurs, il propose de modifier le texte de la disposition en question dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité.

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

Le projet de rapport est présenté aux députés. Ledit projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la commission parlementaire.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des voix exprimées.

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière de la Chambre des Députés, il est proposé de recourir au modèle de base.

4. Projet de loi 7126

Monsieur le Président rappelle que le projet de loi 7124², pris en charge par la Commission de la Justice, donne compétence aux juridictions administratives pour les recours contre les décisions du fonctionnaire sanctionnateur qui est prévu par le projet de loi 7126. Les deux projets de loi seront soumis ensemble à la Chambre des Députés pour la discussion et le vote en séance plénière.

Madame la Ministre se montre satisfaite que toutes les oppositions formelles aient pu être levées par le Conseil d'État. De la part du ministère, les règlements grand-ducaux sont en cours d'élaboration ; ils précisent notamment la carrière de l'agent municipal et établissent un constat-type.

Au sujet de l'amendement parlementaire 5 du 21 janvier 2022, insérant un article 8 nouveau relatif aux attestations testimoniales, le Conseil d'État fait remarquer que le commentaire indique que le fonctionnaire sanctionnateur peut également inviter des témoins. Toutefois, l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} dispose que « Le fonctionnaire sanctionnateur invite les témoins, sur base des coordonnées obtenues conformément à l'article 7, paragraphe 2, point 6° (...) ». En vertu de l'article 7, paragraphe 2, point 6°, le contrevenant peut, lorsqu'il présente sa défense oralement, « déposer des attestations testimoniales écrites ou demander l'audition de témoins en indiquant leurs identité et adresse (...) ». Par conséquent, le Conseil d'État « ne conçoit pas sur quelle base le fonctionnaire sanctionnateur pourrait inviter, de sa propre initiative, d'autres témoins ». M. Marc Hansen (déi gréng) souhaitant savoir si l'article 8 nécessite d'être modifié, un représentant ministériel répond par la négative, puisque la phrase en question aurait dû être supprimée du commentaire de l'amendement, il s'agit d'un simple oubli.

En réponse à une question de M. François Benoy (déi gréng) qui voudrait savoir si la future loi tient compte des modifications apportées à la loi modifiée du 21 mars 2021 relative aux déchets par la loi du 9 juin 2022 modifiant : 1° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ; 2° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de

² 7124 Projet de loi 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 ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales

l'environnement³, à savoir un élargissement des compétences des agents municipaux en matière de contraventions dans le domaine de l'environnement, en particulier en ce qui concerne le « littering », Madame la Ministre confirme que tel est le cas par l'amendement gouvernemental du 3 mars 2022⁴. Selon le commentaire de l'amendement, celui-ci « répond à une revendication de longue date du SYVICOL et de l'ASAM, qui représente les intérêts professionnels des agents municipaux, et qui a resurgi lors de la rédaction des amendements gouvernementaux du 2 avril 2021 au présent projet de loi, dont certains sont afférents au domaine de la pêche et à la législation sur les chiens où les agents municipaux peuvent respectivement décerner des avertissements taxés et dresser procès-verbal de certaines infractions.

Selon les vœux du SYVICOL et de l'ASAM un élargissement des compétences des agents municipaux doit également avoir lieu dans le domaine des contraventions au droit de l'environnement. Ceci permettra de faire plus de contrôles et d'assurer une meilleure sanction de comportements préjudiciables pour l'environnement, notamment le « littering ».

Il s'agit plus précisément des faits d'abandon, de rejet et de gestion incontrôlée de déchets, interdits par l'article 42 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets. Pour le SYVICOL « le littering » constituerait un « véritable fléau » où les agents municipaux pourraient intervenir pour sanctionner des contraventions gênantes, aux conséquences coûteuses pour les administrations communales, par des avertissements taxés.

Dans cet ordre d'idées la loi précitée est modifiée pour créer le fondement légal permettant aux agents municipaux d'intervenir dans le constat et la répression d'infractions en matière d'abandon et de rejet de déchets afin qu'ils puissent épauler l'administration des douanes et accises, l'administration de l'environnement ainsi que la Police grand-ducale et contribuer ainsi à une meilleure répression du phénomène.

Les contraventions pour lesquelles les agents municipaux pourront décerner des avertissements taxés sont les contraventions visées à l'article 42 de la loi précitée du 21 mars 2012 et concernent d'une part l'accomplissement d'une activité interdite en relation avec des déchets non dangereux et d'autre part l'abandon ou le rejet de déchets ménagers non dangereux notamment sur des lieux et voies publics ou en pleine nature. ».

La commission désigne son président, M. Dan Biancalana, nouveau rapporteur du projet de loi.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

³ Dossier parlementaire 7659

⁴ Doc. parl. 7126¹⁷

04



Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 23 novembre 2021

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

Ordre du jour :

1. 7514 Projet de loi portant modification :
 - 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
 - 2° de l'article 2045 du code civil ;
 - 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ;
 - 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ;
 - 5° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ;
 - 6° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
 - 7° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics- Rapportrice : Madame Simone Asselborn-Bintz

- Suite de la présentation des amendements

2. 7126 Projet de loi relative aux sanctions administratives communales modifiant
 - 1° le Code pénal ;
 - 2° le Code de procédure pénale ;
 - 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.- Rapporteur : Monsieur Claude Haagen

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'État
- Présentation d'une série d'amendements

*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Alain Becker, M. Laurent Knauf, Mme Patricia Vilar, Cabinet ministériel ;
M. Philippe Schram, Direction des Finances communales ; du Ministère de l'Intérieur

Mme Marianne Weycker, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Myriam Cecchetti, observatrice déléguée

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission

*

1. Projet de loi 7514

Après quelques mots de bienvenue de Monsieur le Président, un représentant ministériel poursuit avec la présentation des amendements restants¹ concernant le projet de loi n°7514.

Amendement 14 – article 31 (devenant l'article 30)

Un représentant ministériel revient brièvement sur l'amendement 14 à travers lequel les auteurs du projet de loi entendent modifier l'article 31 du projet de loi initial (nouvel article 30). Ledit article concerne les actes soumis à l'approbation du Grand-Duc et du ministre de l'Intérieur et ajoute dans le dispositif de la loi communale un nouvel article 109, lequel, suite aux observations du Conseil d'État relatives à la renumérotation d'un acte autonome existant, devient l'article 107*bis* nouveau.

Par analogie à l'article 104 nouveau, introduit par l'article 28 du projet de loi initial et amendé par l'amendement 12, la possibilité pour le ministre de demander un complément de transmission est également prévue en cas de transmission incomplète. Dans ce cas, le délai d'approbation ne court qu'à partir du jour de la transmission du complément.

Amendement 15 – articles 32 et 33

Les articles 32 et 33 du projet de loi initial concernent l'introduction d'une section et de deux articles relatifs aux recours.

Le Conseil d'État rappelle que les dispositions contenues dans ces articles avaient été insérées dans la loi communale à une époque où la possibilité de former un recours à l'encontre des décisions annulant ou refusant l'approbation d'actes réglementaires n'existait pas. En effet, seuls les recours contre les actes à portée individuelle étaient admis. Or, depuis la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, de telles dispositions spéciales ne sont plus nécessaires, et sont donc superfétatoires.

La commission est d'accord avec le Conseil d'État et, partant, supprime les articles 32 et 33 du projet de loi initial. La suppression des règles spéciales met un terme aux controverses récemment surgies sur le double degré de juridiction en matière de recours contre les actes de tutelle administrative.

La commission adopte à l'unanimité les propositions d'amendement faites par les auteurs du projet de loi.

¹ La première partie des amendements relatifs au projet de loi n°7514 a été présentée aux membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes au cours de sa réunion du 22 novembre 2021.

2. Projet de loi 7126

Après un bref rappel par Monsieur le Président des antécédents, Madame la Ministre et ses collaborateurs présentent le deuxième avis complémentaire du Conseil d'État du 15 juin 2021 sur les amendements gouvernementaux du 15 avril 2021², ainsi que des propositions d'amendement.

Le Conseil d'État a exprimé deux oppositions formelles :

- la première concerne la modification de l'article 7, paragraphe 5 du projet de loi relatif aux témoignages devant le fonctionnaire sanctionnateur ;
- la seconde se rapporte à une disposition de l'article 9, paragraphe 2 du projet de loi, à savoir celle qui laisse le fonctionnaire sanctionnateur apprécier la légalité de règlements communaux par la décision de ne pas infliger d'amende administrative « si le constat a été établi sur la base d'un règlement non conforme à la loi ».

En outre, le Conseil d'État a fait une observation complémentaire au sujet de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale prévu à l'article 16 du projet de loi suivant amendement gouvernemental du 15 avril 2021. Une discordance existe entre le texte coordonné de l'article 16 du projet de loi et le texte coordonné de l'article 15-1*bis*, tel que figurant en tant qu'extrait du Code de procédure pénale parmi les textes coordonnés des actes modifiés par le projet de loi. Le texte coordonné de l'article 15-1*bis* contient au paragraphe 1^{er} un alinéa second qui n'a pas fait l'objet d'un amendement formel. Il s'agit d'une erreur matérielle survenue au cours des travaux préparatifs des auteurs du projet de loi concernant les amendements du 15 avril 2021. L'article 15-1*bis*, paragraphe 1^{er} ne comporte pas d'alinéa 2.

Amendement 1 – article 3

Le Conseil d'État constate qu'en réunissant les anciens articles 3 et 20 dans un seul article, à savoir l'article 3, les auteurs répondent à des critiques émises par lui dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018.

L'article 3 contient la liste des actes qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative.

Le Conseil d'État propose la suppression du dernier alinéa, selon lequel « Lors de la constatation d'un des faits précités, les agents énumérés à l'article 4 font référence aux libellés afférents ci-dessus. ». Il précise que le dispositif prévu relève de la formation des agents ou d'une circulaire interne et ne trouve pas sa place dans une loi et que « Si un tel dispositif est introduit dans la loi, se pose d'ailleurs la question de la régularité formelle d'un constat qui ne reprend pas le libellé exact et la question de la qualification ultérieure des faits. ».

Il réitère en outre « ses interrogations, formulées dans ses avis antérieurs, sur la dualité du régime mis en place comportant deux types d'infractions aux règlements communaux, les premières susceptibles de faire l'objet d'amendes contraventionnelles, les autres relevant du nouveau régime des sanctions administratives ».

La commission suit le Conseil d'État pour omettre le dernier alinéa de l'article 3.

Amendement 3 – nouvel article 6

Le nouvel article 6 figure au chapitre 2, section 2 relative à la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur. Le Conseil d'État rappelle qu'il avait formulé dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018 « une réserve de dispense du second vote constitutionnel sur la conformité avec le principe d'égalité devant la loi de l'octroi, à l'agent sanctionnateur, d'une prime

² Doc. parl. 7126¹⁰

mensuelle de 75 points. Les auteurs de l'amendement exposent que « malgré les réserves exprimées par le Conseil d'Etat, cette disposition est maintenue, mais en réduisant de presque la moitié la prime initialement prévue pour la porter au montant de 40 points. Le fonctionnaire sanctionnateur n'est pas un fonctionnaire comme les autres. Il se distingue par rapport à d'autres membres de l'administration gouvernementale par son statut et par sa fonction ». Le Conseil d'État prend acte des explications fournies et de la réduction de la prime à 40 points. Il est en mesure de lever la réserve de dispense du second vote constitutionnel formulée dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018. ».

L'article 6 est complété par un paragraphe 4 nouveau qui prévoit que le fonctionnaire sanctionnateur est assisté par un ou plusieurs secrétaires, fonctionnaires du groupe de traitement B1.

Amendement 4 – article 4

Les précisions apportées au paragraphe 2 suite aux critiques émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018 trouvent l'accord du Conseil d'État. Celui-ci avait demandé aussi de déterminer le contenu complet du constat dans un seul article, d'où l'ajout du paragraphe 3 nouveau. Au commentaire de l'amendement 4, les auteurs expliquent que les mentions essentielles du constat, nécessaires au respect des droits de la défense, sont énumérées par la loi et que cette liste peut être complétée par règlement grand-ducal.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État se réfère au principe du parallélisme des formes, en vertu duquel « il conviendrait de citer dans la seule loi toutes les mentions à faire figurer dans le constat, sans prévoir que la liste des mentions puisse être étendue par voie de règlement grand-ducal ».

La commission se rallie aux auteurs pour suivre le Conseil d'État.

Amendement 6 – article 7

Suite aux critiques du Conseil d'État et des autorités judiciaires à l'égard du dispositif lacunaire concernant l'audition de témoins, la production d'attestations testimoniales et l'incrimination de faux témoignages et de la production de fausses attestations, le régime des témoignages et des attestations testimoniales est complété en ajoutant au paragraphe 2 le droit pour le contrevenant de joindre à sa défense écrite des attestations testimoniales, et, lorsqu'il présente sa défense en personne devant le fonctionnaire sanctionnateur, de demander l'audition de témoins et de produire des attestations testimoniales.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État s'est formellement opposé au paragraphe 5 nouveau : « Le nouveau paragraphe 5 reprend le dispositif de l'article 71 du Code de procédure pénale relatif à l'audition des témoins devant le juge d'instruction à l'audition de témoins par le fonctionnaire sanctionnateur. Le Conseil d'État relève que l'article 71 du Code de procédure pénale fait partie d'un dispositif plus détaillé comportant les articles 69 à 80 sur l'audition des témoins devant le juge d'instruction. Se posent encore la question du droit, pour la personne mise en cause, de convoquer un témoin à décharge, la question de la procédure de convocation du témoin par le fonctionnaire sanctionnateur, la question de l'enregistrement de la déclaration, ainsi que celles de l'âge du témoin, de la défaillance d'un témoin, du droit du témoin de se taire, du droit du témoin de se rétracter, etc.

Le régime des attestations testimoniales écrites semble être exclu.

Le fonctionnaire sanctionnateur va-t-il procéder à une dénonciation pour faux témoignage, au titre de l'article 23 du Code de procédure pénale s'il considère qu'il y a faux témoignage ? L'article 220 du Code pénal, tel qu'il a été modifié par la loi du 10 mai 1983 portant modification

de l'article 220 du Code pénal, auquel renvoie le commentaire de l'amendement 6, ne vise pas, selon les travaux préparatoires, le faux témoignage devant une autorité administrative, mais uniquement le témoignage devant les juridictions administratives. Le Conseil d'État se pose la question de savoir si la consécration, au paragraphe 5 de l'article 7, de la formule que le témoin prête le serment de dire toute la vérité et rien que la vérité, peut être entendue comme signifiant une extension de l'article 220 du Code pénal au témoignage sous serment opéré devant le fonctionnaire sanctionnateur.

L'ensemble de ces considérations amène le Conseil d'État à s'interroger sur la pertinence d'une extension du régime du faux témoignage aux déclarations faites devant le fonctionnaire sanctionnateur. Si le législateur entend opérer une telle extension, il est indispensable d'apporter les précisions nécessaires à cet effet et de compléter le dispositif prévu par une reprise de l'ensemble des règles entourant la convocation des témoins citées ci-dessus.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour insécurité juridique. ».

Il est partant proposé de supprimer le paragraphe 5 à l'endroit de l'article 7 et de reprendre ces dispositions, en les précisant, sous forme d'un article à part (article 8 nouveau).

En outre, pour répondre aux critiques du Conseil d'État et du Parquet général, en ce qui concerne l'assermentation de témoins et l'infraction de faux témoignage devant le fonctionnaire sanctionnateur, l'article 220 du Code pénal est étendu pour s'appliquer aux dépositions faites devant le fonctionnaire sanctionnateur (article 15 (devenant l'article 16), paragraphe 4 nouveau). En effet, l'article 220 précité ne s'applique, jusqu'à présent, qu'aux faux témoignages devant les juridictions civiles et administratives.

À travers le texte entier, il faut supprimer la partie de phrase « par voie électronique sécurisée ». En effet, il s'avère que seul le portail myGuichet pourrait constituer une voie électronique sécurisée pour interagir avec le citoyen. Or, il n'existe à l'heure actuelle aucune obligation légale pour le citoyen de disposer d'un compte myGuichet pour pouvoir interagir avec le fonctionnaire constatateur. Par ailleurs, la vérification de l'existence d'un compte myGuichet par l'agent municipal n'est techniquement pas possible.

Amendement 7 – article 9 (devenant l'article 10)

L'article 9 détermine dans quel cas le fonctionnaire sanctionnateur inflige une sanction, de même que dans quel cas une sanction ne peut pas être infligée.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État « comprend le dispositif amendé en ce sens que le fonctionnaire sanctionnateur ne bénéficie pas d'une opportunité de sanctionner.

Il peut marquer son accord avec le paragraphe 1^{er} qui vise tous les cas de figure possibles. Le Conseil d'État comprend le paragraphe 2 en ce sens que le fonctionnaire sanctionnateur peut, à l'instar d'un juge, apprécier la pertinence des moyens de défense ou contrôler si le constat est entaché d'irrégularités. Il s'interroge sur la portée du concept d'erreur dont le constat pourrait se trouver affecté. Il serait utile de préciser la nature de ces erreurs en ajoutant le qualificatif « matérielles ». ».

La commission en tient compte par l'ajout demandé.

Au sujet du cas, où « le constat a été établi sur base d'un règlement non conforme à la loi », cas dans lequel le fonctionnaire sanctionnateur ne peut pas infliger d'amende administrative, le Conseil d'État « rappelle qu'en vertu de l'article 107 de la Constitution, le conseil communal fait les règlements communaux, sous réserve de la tutelle de l'autorité de surveillance. Le

respect de ces règlements communaux s'impose à tous les concernés. Le Conseil d'État ne saurait admettre que le fonctionnaire sanctionnateur puisse se prononcer sur la légalité de règlements communaux. Ce fonctionnaire ne constitue pas un juge investi de la mission prévue à l'article 95 de la Constitution. Il ne saurait pas non plus substituer son appréciation à celle de l'autorité de surveillance investie d'une tutelle sur les communes. La question de la conformité d'un règlement communal avec la loi relèvera de la compétence du juge administratif, saisi d'un recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour non-conformité avec l'article 95 de la Constitution. ».

Cette disposition est par conséquent supprimée.

Amendement 11 – article 12 (devenant l'article 13)

Cet article porte sur l'amende minorée. Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'État « s'interroge, d'abord, sur le concept même de « paiement immédiat ». Comme un paiement direct sur le lieu des faits est exclu, il y a nécessairement un décalage d'ordre temporel entre l'acte de l'agent verbalisateur et le paiement. Le Conseil d'État propose d'omettre le terme « immédiat ». Il faudrait plutôt viser une reconnaissance des faits et un engagement de payer. Encore faut-il préciser la nature de ce paiement. Les auteurs de l'amendement ont supprimé, dans l'intitulé du chapitre V, les termes « amende administrative », ce qui est correct, vu qu'il ne s'agit pas du « paiement immédiat » d'une amende qui n'a pas encore été prononcée. Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit d'un type d'avertissement taxé connu dans la réglementation de la circulation routière. Il y a lieu de définir l'objet du paiement en s'inspirant des termes retenus par cette réglementation. Dans la même logique, il faut prévoir que ce paiement met fin à la procédure de sanction administrative, étant donné que le paiement constitue une transaction évitant une sanction administrative. Il y aurait lieu de préciser avec qui la transaction est opérée : avec la commune ou avec l'État ? L'agent qui constate l'infraction agit au titre de la loi. Il sanctionne toutefois le non-respect d'un règlement communal. La commune est bénéficiaire du « paiement immédiat ». L'agent qui constate l'infraction et qui atteste la transaction dans le procès-verbal peut être un membre du cadre policier de la Police grand-ducale ou un fonctionnaire communal.

C'est à juste titre que les autorités judiciaires critiquent la formulation du nouvel article 13. Si « paiement immédiat » il y a, il est inutile de le subordonner au consentement du contrevenant, ce consentement résultant de l'acte même du paiement. Un contrevenant peut, dans un premier temps, refuser un « paiement immédiat », tout en se ravisant par après. À l'opposé, il peut avoir donné son consentement tout en omettant, par la suite, de procéder au paiement effectif. L'absence de paiement empêche-t-elle la transaction de devenir juridiquement effective ou met-elle à néant une transaction qui est valablement intervenue au moment du constat de l'infraction, quitte à avoir été constatée unilatéralement par l'agent qui a dressé le constat ?

L'information du contrevenant qu'il peut se voir infliger une amende n'est pas limitée à l'hypothèse du défaut de consentement, mais s'impose chaque fois qu'il y a absence de paiement. Dans la logique même du système envisagé par les auteurs du projet de loi, il y a lieu de prévoir que le contrevenant peut, dans un certain délai, opérer le « paiement immédiat » à la recette communale qui peut l'encaisser, étant donné que la sommation, qui est nécessairement délivrée, vaut titre de recette. S'il ne le fait pas, la procédure de sanction se poursuit. Ces différentes hypothèses ne sont pas clairement distinguées dans le dispositif légal.

Le Conseil d'État relève encore que le mécanisme du consentement, qui doit être exprimé auprès de l'agent qui a constaté l'infraction, semble empêcher tout « paiement immédiat » dans l'hypothèse où l'auteur n'est pas directement appréhendé par l'agent au moment du

constat. Or, à l'instar du système des avertissements taxés en matière de circulation routière, il faut envisager l'hypothèse du « paiement immédiat » également dans les cas où le contrevenant n'était pas présent lors du constat.

Le Conseil d'État renvoie à cet égard à ses considérations à l'endroit de l'amendement 6, où il a évoqué le cas de figure d'un contrevenant qui peut être identifié par l'agent sans être « trouvé » de suite. Le mécanisme d'une reconnaissance des faits, d'un engagement d'effectuer un « paiement immédiat » et d'une sommation est-il exclu ?

Le Conseil d'État considère que le mécanisme prévu est entaché d'imprécision, qui rend son application difficile. ».

Par l'amendement gouvernemental 11 du 15 avril 2021, les auteurs du projet de loi ont abandonné le concept du paiement immédiat et mis en place le système de l'amende minorée « décernée d'office par l'agent constatateur à tout contrevenant et que ce dernier aura le choix de régler ou de ne pas régler dans un délai de quinze jours ». Il s'agit d'une amende unique de 25 euros, nonobstant le nombre d'infractions concomitantes commises.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État marque son accord avec l'instauration du régime d'avertissement taxé, mais « continue à s'interroger sur l'articulation du dispositif, qui n'est pas cohérente dans la suite des étapes procédurales. Il garde des doutes sur les concepts utilisés, en particulier celui d'une amende qualifiée de minorée. Une amende, même minorée, ne peut être imposée que par décision sanctionnatrice qui justement n'intervient pas dans la procédure prévue. ». Il propose par conséquent des modifications au texte et remplace en particulier au niveau de la terminologie le mot « amende » par le mot « taxe ».

Les auteurs proposant d'adopter le texte du Conseil d'État, la commission s'y rallie.

Le système des sanctions administratives fonctionne comme suit :

- une infraction, pour laquelle un règlement communal de police générale prévoit une sanction administrative, est constatée ;
- le paiement d'une taxe de 25 euros endéans les 15 jours suivant la constatation met fin à la procédure de sanction administrative ; le contrevenant reçoit un avis de paiement qui indique notamment qu'en cas de non-paiement, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de 20 euros de frais administratifs ;
- à défaut de paiement après l'expiration du délai de quinze jours, la commune doit transmettre une copie du constat avec celle de l'avis de paiement au fonctionnaire sanctionnateur.

Amendement 13 – article 13 (devenant l'article 14)

Le Conseil d'État lève l'opposition formelle qu'il avait exprimée dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018 à l'endroit de l'article 17, devenu l'article 13, au sujet de la sommation, source d'insécurité juridique, supprimée ensuite par l'amendement gouvernemental 13 du 15 avril 2021.

Au commentaire de l'amendement, les auteurs expliquent que « Les sommations n'ont plus de raison d'être dans cet article comme elles ont été supprimées avec le dispositif de l'amende minorée. Pour plus de clarté, le texte distingue dorénavant de manière expresse entre les décisions du fonctionnaire sanctionnateur et les jugements du tribunal administratif. A défaut de recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur, le délai de prescription de l'amende administrative court à partir du jour où la décision est portée à la connaissance du contrevenant. En cas de recours, quelle que soit la sentence du tribunal administratif, irrecevabilité du recours, confirmation ou réformation de la décision du fonctionnaire

sanctionnateur, le point de départ est à chaque fois le jour où le jugement a été porté à la connaissance du contrevenant. ». Le délai de prescription s'élève à cinq ans.

Article 15 devenant l'article 16 : cf. supra p.5

Amendement 18 - article 19 (devenant l'article 20)

À l'article 16 (devenant l'article 17), l'article 15-1*bis* nouveau, paragraphe 1^{er} du Code de procédure pénale est complété par un alinéa second nouveau libellé comme suit : « Ils conduisent devant un officier de police judiciaire tout individu qu'ils surprennent, dans les limites de leur compétence territoriale, en flagrant crime ou délit. ».

Dans le cadre de l'amendement gouvernemental 18 du 15 avril 2021 à l'égard du nouvel article 99, alinéa 10 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le Conseil d'État pose la question de la signification du renvoi à « l'exercice des droits dont jouit tout citoyen » et demande précisément s'il s'agit d'une référence à l'article 43 du Code de procédure pénale autorisant toute personne d'appréhender l'auteur d'un flagrant crime ou délit et de le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche. Rappelant que l'article 14-2 du Code de procédure pénale consacre expressément ce droit pour les gardes champêtres et gardes forestiers, le Conseil d'État estime que les agents municipaux visés dans l'article 15-1*bis* nouveau peuvent être ajoutés aux titulaires de ce droit.

Les termes « de l'exercice des droits dont jouit tout citoyen et » sont par conséquent supprimés au nouvel article 99 précité, alinéa 10.

❖ M. Dan Biancalana (LSAP) voudrait savoir par quels moyens l'agent municipal peut conduire un individu devant un officier de police judiciaire (OPJ).

Une enquête n'ayant pas lieu en matière de sanctions administratives communales, le flagrant délit ou crime ne peut être constaté que par l'agent municipal en tant que témoin oculaire, comme explique un représentant ministériel. Si la personne concernée ne veut pas se laisser conduire devant un OPJ, l'agent municipal ne dispose pas lui-même de moyen pour l'emmener, mais est obligé à appeler un OPJ.

❖ À la question de M. Georges Mischo (CSV) sur l'admissibilité et l'usage de photos et vidéos que ferait l'agent municipal pour prouver le flagrant délit ou crime, le représentant ministériel répond qu'une photo ou une vidéo constitue probablement déjà un élément d'enquête et n'est donc pas admis.

Amendement 17 - articles 17 et 18 (devenant les articles 18 et 19)

Le Conseil d'État marque son accord avec l'ajout d'une référence aux agents municipaux remplissant les conditions de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale « à l'article 49, de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, et à l'article 6, de la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975 ; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive ».

Amendement 18 - article 19 (devenant l'article 20), point 3°

L'article 19 (devenant l'article 20), point 3° du projet de loi remplace l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. À côté de la compétence traditionnelle des

avertissements taxés en matière de stationnement, d'arrêt et de parage des véhicules automobiles, la loi déterminera d'autres compétences de l'agent municipal. Un certain nombre de ces missions sont déjà exercées par les agents municipaux et ainsi dorénavant reconnues et définies par la loi. Les auteurs expliquent au commentaire de l'amendement 18 : « Ces « nouvelles » compétences des agents municipaux sont inspirées de l'institution belge des gardiens de la paix et peuvent contribuer à la prévention de la délinquance par une présence physique sur la voie publique dans les communes ou quartiers des villes en entretenant des relations régulières et sociales avec les habitants en contribuant ainsi au sentiment de sécurité de la population locale. ».

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État se pose notamment « des questions sur l'articulation des attributions des services de proximité communaux avec celles du corps de la Police grand-ducale résultant plus particulièrement de l'article 2, alinéa 2, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. (...) Pour le Conseil d'État, les missions des services de proximité communaux énumérés comme points 1°, 3°, 4° et 5° sont déjà couvertes par l'attribution légale précitée de la Police. (...) Certes, il comprend le dispositif sous examen en ce sens que les auteurs n'entendent pas enlever des compétences à la Police grand-ducale ou permettre aux communes d'empiéter sur celles-ci. Il n'en reste pas moins que la création de tels services de proximité au niveau des communes conduira inéluctablement à des interférences avec les services de la Police grand-ducale et risque de provoquer des conflits d'attribution. ».

Les auteurs du projet de loi soulignent que le texte a été élaboré en concertation avec la Police grand-ducale qui a exprimé son accord pour le dispositif.

Une nouvelle compétence non contenue dans la loi communale, mais qui sera attribuée aux agents municipaux par une modification de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, sera celle de dresser des avertissements taxés en matière de littering. Il s'agit d'une revendication du SYVICOL³ et de l'ASAM⁴.

Amendement 19 - articles 20 et 21 nouveaux (devenant les article 21 et 22)

L'article 20 nouveau (devenant l'article 21) investit les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale de missions de police judiciaire en matière d'infractions à la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens. Suivant le commentaire de l'amendement, il s'agit plus précisément de « la constatation du non-respect de l'obligation de tenir les chiens en laisse ou sous contrôle dans les transports en commun, sur les parkings ouverts au public, sur les stations de service et pendant les manifestations publiques ».

L'article 21 nouveau (devenant l'article 22) complète la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale pour « autoriser les agents de Police à effectuer des contrôles d'identité lorsqu'ils agissent en exécution de l'article 4 du projet de loi » ; en effet, le commentaire de l'amendement rend attentif au fait que les agents de police « qui procèdent au constat d'infractions sanctionnées par des amendes administratives exercent des compétences de police administrative ».

Le Conseil d'État marque son accord avec ces dispositions.

❖ L'article 22 (devenant l'article 23) dispose que les gardes champêtres en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la loi continuent d'exercer leurs fonctions sans changement.

³ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

⁴ Association des agents municipaux

M. Claude Haagen (LSAP) voudrait savoir pour quelle raison un agent municipal investi également de la fonction de garde champêtre doit, pour pouvoir exercer celle-ci, être assermenté devant le tribunal. Se pose aussi la question de savoir si un agent municipal déjà assermenté doit de nouveau prêter serment après avoir changé de commune.

Un représentant ministériel explique que les fonctions actuelles d'agent municipal et de garde champêtre sont complètement différentes : contrairement à l'agent municipal, le garde champêtre peut dresser des procès-verbaux, comme il est un « agent chargé de certaines fonctions de police judiciaire » ; en tant que tel, il est assermenté devant le tribunal et agit sous l'autorité du procureur d'État territorialement compétent. Le serment prêté vaut pour chaque commune à l'intérieur du même arrondissement judiciaire ; le ministère vérifiera si un nouveau serment est nécessaire en cas de changement vers une commune qui se trouve dans l'autre arrondissement judiciaire.

Rendant attentif au risque d'invalidité des actes accomplis dans la fonction de garde champêtre en cas d'oubli de l'assermentation, M. Haagen estime utile d'avoir une procédure efficace et raisonnable.

La commission adopte à l'unanimité les propositions d'amendement faites par les auteurs du projet de loi.

Procès-verbal approuvé et certifié exact



Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 2 avril 2021

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

Ordre du jour :

1. 7126 Projet de loi relative aux sanctions administratives communales modifiant
1° le Code pénal ;
2° le Code de procédure pénale;
3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.
- Rapporteur : Monsieur Claude Haagen

- Présentation du projet de loi et discussion de l'avis complémentaire du
Conseil d'État
2. Courriers CSV et Piraten relatifs au projet de loi 7126
3. Demande d'entrevue de la Chambre immobilière relative au projet de loi 7139
4. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 18 septembre
2020 et du 22 décembre 2020 (réunion jointe)

*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M.
Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Claude Haagen, M.
Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Marc
Lies (en rempl. de M. Michel Wolter), M. Georges Mischo, M. Gilles Roth

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Alain Becker, M. Laurent Knauf, Mme Patricia Vilar, M. Daniel Schmitz,
Cabinet ministériel, du Ministère de l'Intérieur

Mme Brigitte Chillon, du groupe parlementaire LSAP

Mme Marianne Weycker, M. Philippe Neven, de l'Administration
parlementaire

Excusée : Mme Lydie Polfer

*

1. Projet de loi 7126

Le projet de loi figurant à l'ordre du jour de la commission pour la première fois dans la session législative en cours, Monsieur le Président rappelle que le sujet de l'élargissement des compétences des agents municipaux a été discuté à plusieurs reprises en séance plénière. Après son dépôt le 4 avril 2017, le projet de loi a fait l'objet d'une multitude d'avis, de même que d'avis complémentaires suite aux amendements gouvernementaux du 8 mai 2018. Le Conseil d'État ayant rendu son avis complémentaire le 23 octobre 2018, les auteurs du projet de loi ont élaboré une série d'amendements adoptés ce matin par le Conseil de gouvernement. Le sujet des compétences des agents municipaux intéresse d'autant plus les communes qu'il se situe dans le contexte de la sécurité dans l'espace public.

Madame la Ministre indique que le projet de loi vise l'observation des règles que se donnent les communes, ce qui est une question de justice et de cohabitation respectueuse. L'idée de base est, sans en accabler la Police et la Justice, de sanctionner les petites infractions aux règlements communaux, à savoir les incivilités, certes non considérées comme des manquements graves, mais qui troublent la vie en société. Actuellement, la constatation des incivilités relève de la compétence de la Police. En pratique, ces infractions restent souvent sans conséquence, soit parce que la Police ne peut leur accorder une priorité en raison du volume de travail considérable qu'elle a, soit parce que ces affaires font l'objet d'un classement sans suite par le Parquet.

La future loi, consistant notamment à élargir les compétences des agents municipaux et à simplifier la procédure administrative, répond à une demande de longue date de nombreux bourgmestres. Elle permettra

- de valoriser le rôle de l'agent municipal ;
- de décharger la Police et la Justice ;
- d'établir une liste d'infractions mineures sanctionnées par une amende administrative de 25 à 250 € ;
- d'introduire une procédure de sanctions administratives, tout en garantissant les droits de la défense.

Si la future loi vise notamment un allègement de la charge de travail de la Police, l'intention politique n'est aucunement de créer une Police *bis*. Les agents municipaux compléteront par leur travail celui de la Police et lui apporteront leur soutien, comme cela a déjà été précisé plusieurs fois au cours de réunions dans le contexte de la sécurité dans l'espace public.

L'extension des compétences des agents municipaux est discutée depuis longtemps. L'historique législatif débute en 2008 avec le projet de loi 5916¹, rappelle Madame la Ministre. En raison des critiques considérables formulées par le Conseil d'État dans son avis du 19 janvier 2010, le projet de loi fut retiré le 25 avril 2013 sur demande de ses auteurs. Le nouveau texte, le projet de loi 7126, a été déposé le 4 avril 2017. Le Conseil d'État a rendu son avis le 28 novembre 2017 et, suite aux amendements gouvernementaux du 8 mai 2018, son avis complémentaire le 23 octobre 2018.

¹ 5916 Projet de loi relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux et portant modification de la loi communale du 13 décembre 1988, du Code pénal et des dispositions législatives concernant les gardes champêtres

Ce matin, le Conseil de gouvernement a adopté une nouvelle série d'amendements que Madame la Ministre présente aux députés.

Actuellement, la compétence des agents municipaux se limite aux avertissements taxés en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage des véhicules automobiles. Pour toutes les infractions déterminées au règlement général de police des communes, seuls les policiers peuvent faire la constatation et dresser procès-verbal. Le projet de loi prévoit de modifier cette situation : il contient une liste d'infractions sanctionnées par une voie administrative simplifiée. La constatation de ces infractions relève de la compétence de la Police, des agents municipaux et des gardes-champêtres. Un procès-verbal n'est pas dressé, il n'y a ni saisine du Parquet ni de procédure judiciaire, ce qui allège la charge de travail de la Police et des tribunaux. Par contre, les infractions au règlement général de police prévues par le Code pénal ne peuvent être réprimées par des sanctions administratives, mais suivent la procédure pénale ; l'allègement pour la Police se traduit ici par le rôle d'agent de Police judiciaire (APJ) attribué aux agents municipaux, qui leur permet de dresser procès-verbal de ces infractions. La future loi confère donc aux agents municipaux la compétence de constater toutes les infractions au règlement général de police.

Une sanction administrative est infligée par un fonctionnaire au lieu d'un juge. À l'exposé des motifs du projet de loi, les auteurs indiquent que « La sanction administrative peut se définir comme „un acte administratif unilatéral à contenu punitif.“ qui exprime le „pouvoir répressif accordé à l'Administration pour punir des comportements sociaux considérés comme des infractions à une réglementation préexistante.“² » et précisent que « Les jurisprudences nationale et internationale qualifient les sanctions administratives de peines³. ».

L'objet principal du projet de loi est de punir les auteurs des petites infractions (« incivilités »). Sur base des expériences faites avec le projet de loi initial, en particulier les avis du Conseil d'État, le nouveau texte contient obligatoirement la liste des infractions et n'en inclut aucune, pour laquelle il existe une peine pénale. La loi prévoit que les communes fixent dans leur règlement général de police la hauteur de la sanction, une telle option étant déjà prévue par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 à l'article 29⁴. Les communes choisissent sur la liste des infractions celles qu'elles veulent adopter dans leur règlement général de police. Comme il vient d'être dit, les infractions sont constatées par les policiers, les agents municipaux et les gardes-champêtres. Concernant ces derniers, ce sont les personnes qui ont actuellement le statut de garde-champêtre ; après l'entrée en vigueur de la future loi, il n'y aura plus de recrutement pour cette fonction et les compétences y attachées sont transférées à la fonction d'agent municipal. La sanction administrative est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur et consiste en une amende administrative minorée de 25 euros qui doit être payée endéans quinze jours à partir de la constatation de l'infraction. À défaut de paiement dans ce délai, une amende administrative de 25 à 250 euros peut être infligée, augmentée de frais administratifs de 20 euros.

² JCLadministratif, Fasc. 108-40, 1°.

³ Cour const. Arrêts des 22 mars 2002, n° 12/02 (M. A n° 40 du 12 avril 2002, p. 672) et 30 janvier 2004, n° 19/04 (M. A n° 18 du 16 février 2004, p. 304), CEDH, arrêts Engel du 8 juin 1976 (série A, n° 22), Ötztürk du 21 février 1984 (série A, n° 73) et Lutz du 25 août 1987 (série A, n° 123).

⁴ Loi communale modifiée du 13 décembre 1988, article 29 :

« **Art. 29.**

Le conseil fait les règlements communaux.

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

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

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

Lorsque l'importance de la matière l'exige, le conseil communal peut, par délibération spécialement motivée, porter le maximum de l'amende jusqu'à «2.500 euros» [Modifié implicitement par la loi du 1^{er} août 2001 relative au basculement en euro le 1^{er} janvier 2002 et modifiant certaines dispositions législatives (Mém. A - 117 du 18 septembre 2001, p. 2440, doc. parl. 4722)].

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

La future loi énumère 17 faits que les communes peuvent ériger en infraction et sanctionner par une amende administrative.

Le système des sanctions administratives fonctionne comme suit :

- Une infraction, pour laquelle un règlement communal de police générale prévoit une sanction administrative, est constatée ; il importe de préciser que les sanctions administratives ne s'appliquent pas aux mineurs.

- Le paiement d'une amende minorée de 25 euros endéans les 15 jours de la constatation met fin à la procédure de sanction administrative.

- À défaut de paiement dans les quinze jours suivant la constatation de l'infraction, le procès-verbal est envoyé au ministère de l'Intérieur au fonctionnaire sanctionnateur. Dans le respect des droits de la défense, celui-ci prend sa décision motivée. Si le fonctionnaire sanctionnateur décide qu'il n'y a pas lieu à paiement, par exemple en cas d'erreur de forme du procès-verbal, la procédure est terminée.

S'il décide d'infliger une amende, il en détermine le montant endéans la fourchette retenue par la commune dans son règlement, où s'ajoutent des frais administratifs de 20 euros. La procédure se termine par le paiement de l'amende par le contrevenant.

- Si le contrevenant conteste l'infraction, il peut faire recours devant le Tribunal administratif. Madame la Ministre souligne encore une fois l'importance des droits de la défense qui sont aussi clairement inscrits dans le texte de loi (chapitre 4).

Une nouveauté est introduite dans le cadre de la modification de l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (amendement 18, 2°, nouvel article 19 du projet de loi), à savoir la création d'un service de proximité. Cette modification se situe dans le contexte de la discussion sur la sécurité et la surveillance dans l'espace public. Les auteurs du projet de loi estiment que la mission de montrer une présence sur le terrain, actuellement assurée à certains endroits par des entreprises privées de sécurité, incombe mieux aux agents municipaux, puisqu'ils font partie du service public. Comme les agents municipaux ont de toute façon une certaine présence et visibilité dans l'espace public, ils sont appelés à agir dans l'espace public de manière non répressive, par exemple en aidant les enfants, les personnes handicapées ou les personnes âgées à traverser la rue ou en assistant les victimes d'accidents, donc à leur fournir les premiers secours avant l'arrivée des services spécialisés de secours. D'autres actions importantes consistent à sensibiliser le public à la sécurité, à la prévention et aux lois et règlements, ou encore de signaler aux services compétents de la commune ou de l'État des problèmes de sécurité (tel un endroit insuffisamment éclairé), d'environnement et de voirie. Par les missions de proximité, la présence des agents municipaux peut contribuer à accroître le sentiment de sécurité des citoyens.

La future loi créera une situation « win-win », précise Madame la Ministre : les compétences des agents municipaux sont étendues et leur profession valorisée, conformément à la demande des agents municipaux et du secteur communal, et la Police et les tribunaux sont déchargés de ces infractions. La Police pouvant se concentrer sur d'autres interventions, cette situation profitera à la sécurité des citoyens, de même que la lutte résolue des communes contre les incivilités rendra le pays plus sûr et plus propre.

- À la question M. Georges Mischo (CSV) de savoir si les agents municipaux exerceront leurs compétences étendues dès l'entrée en vigueur de la loi, Madame la Ministre renvoie au dernier article du texte qui dispose que la loi entre en vigueur « le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg », à l'exception de l'article 6 relatif à la nomination d'un ou de plusieurs fonctionnaires à la fonction de fonctionnaire sanctionnateur qui entre en vigueur le premier jour du mois après la publication.

- Quant à la formation des agents municipaux en premiers secours, autre question de M. Mischo, une telle formation sera obligatoire, tout comme la formation de 16 heures pour les membres du CGDIS⁵.

- L'orateur s'intéressant à la coopération des agents municipaux avec la Police, notamment si une situation va au-delà des compétences de l'agent municipal et nécessite l'intervention de la Police, Madame la Ministre confirme l'importance d'une bonne coopération et rappelle la complémentarité de la fonction de l'agent municipal, lequel soutient et décharge la Police. Une série de formations sont en train d'être élaborées dans ce contexte et il est prévu que l'agent municipal participe au comité de prévention communal.

- M. Claude Haagen (LSAP) demande une précision de la notion de voie publique utilisée à plusieurs endroits de la liste des infractions (article 20 devenant l'article 3), la question se posant de savoir comment procéder dans les cas non prévus dans la liste : ainsi, le nouvel article 3 prévoit au point 1° « 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 », au point 5° « le fait de faire usage, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public, de radios et autres moyens électroniques dépassant le niveau de bruit ambiant dans la rue sans autorisation du bourgmestre » et au point 7° « le fait d'allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre ». L'orateur donne à considérer qu'un feu ne peut être allumé sans autorisation du bourgmestre ni sur la voie publique ni sur la voie privée. Le point 14° du même article concerne « le fait d'occuper des aires de jeux publiques en dehors des heures d'ouverture définies par le conseil communal ». M. Haagen rappelle que les « aires de jeux publiques » incluent les terrains de sport, le texte de loi ne les mentionnant pas spécialement.

Selon Madame la Ministre, le texte pourrait être complété par une telle mention.

Un représentant ministériel explique que la notion de voie publique est définie au Code de la route⁶. Il convient de distinguer entre voie publique et lieux accessibles au public, ces derniers ne faisant pas nécessairement partie de la voie publique (cf. parc accessible au public). M. Haagen revient à l'article 3, point 1° pour demander ce qu'il en est alors de l'exercice, sans autorisation du bourgmestre, d'une activité industrielle, commerciale, artisanale ou artistique dans un lieu accessible au public.

- S'agissant du point 16°, « le fait pour les entreprises de construction et de transport d'encombrer la voie publique aux abords de chantiers et des lieux de chargement et de déchargement », la commune doit placer des panneaux de signalisation sur chaque voie publique qui indiquent aussi les amendes à encourir et le règlement communal qui prévoit l'infraction.

- L'amende minorée étant 25 euros et l'amende administrative, infligée, le cas échéant, en cas de non-paiement de l'amende minorée, se situant entre 25 et 250 euros, le même député se demande s'il ne conviendrait pas de fixer le montant minimum de la seconde à 26 euros.

- M. Haagen voudrait enfin être informé sur la conformité de la liste du nouvel article 3 avec la procédure prévue aux articles XXXIX et XL du décret du 14 décembre 1789 de l'Assemblée nationale pour la Constitution des municipalités⁷. Ces articles étaient l'une des

⁵ Corps grand-ducal d'incendie et de secours

⁶<https://transports.public.lu/fr/secteurs/circulation-routiere/routes.html#:~:text=La%20voie%20publique%20comprend%20l.et%20les%20chemins%20pour%20pi%C3%A9tons>

⁷ XXXIX.

Toutes les Délibérations nécessaires à l'exercice des fonctions du Corps Municipal, seront prises dans l'Assemblée des Membres du Conseil & du Bureau réunis, à l'exception des Délibérations relatives à l'arrêté des comptes, qui, comme il vient d'être dit, seront prises par le Conseil seul.

bases légales pour la fermeture des aires de jeux et des terrains de sport pendant la pandémie.

Comme les sanctions administratives prévues par le projet de loi ne peuvent avoir comme seul objet le maintien de l'ordre public et que seuls des faits sont retenus dans ce même but, il y a bien conformité avec le décret de 1789, comme assure un représentant ministériel. Le décret de 1789 constitue la base de la police administrative communale, tandis que la future loi en est une application, permettant aux communes de prendre des règlements communaux pour agir de manière préventive en matière d'ordre public en prévoyant des faits érigés en infractions et d'agir pour rétablir l'ordre public par les sanctions administratives.

- Pour M. Gilles Roth (CSV) se pose la question de savoir si l'agent municipal peut contrôler l'identité du contrevenant et, dans l'affirmative, de quel pouvoir d'injonction il dispose en cas de refus du contrevenant de montrer ses papiers.

Madame la Ministre précise que l'agent municipal est compétent pour demander au contrevenant de montrer ses papiers, mais en cas de refus, la vérification d'identité est une compétence exclusive de la Police. En vertu du nouvel article 5 du projet de loi, les personnes « autorisées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité » en cas de constatations d'infractions donnant lieu à une sanction administrative sont celles visées au nouvel article 4, à savoir les policiers, les gardes champêtres et les agents municipaux.

- L'orateur voulant aussi savoir si l'agent municipal agit sous l'autorité du bourgmestre ou de celle du Procureur général d'État, Madame la Ministre répond qu'il relève du bourgmestre, quand il agit en matière administrative.

M. François Benoy (déi gréng) s'intéressant aux qualifications requises pour pouvoir exercer la fonction d'agent municipal, un représentant ministériel répète que la seule compétence répressive de l'agent municipal est actuellement celle des avertissements taxés en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage des véhicules automobiles. Par la future loi, ses compétences seront doublement élargies : d'abord aux infractions énumérées à l'article 3, l'agent municipal agissant ici toujours dans le domaine administratif, mais nécessitant davantage de formations. Le règlement grand-ducal qui détermine les formations exigées est en cours d'élaboration. Ensuite aux infractions au règlement général de police prévues par le Code pénal, lesquelles ne peuvent être réprimées par des sanctions administratives, mais suivent la procédure pénale. Dans ce domaine, l'agent municipal agit en qualité d'APJ et a ainsi compétence pour dresser procès-verbal de ces infractions. La future loi confère donc aux agents municipaux la compétence de constater toutes les infractions au règlement général de police.

Dans sa qualité d'APJ, il se peut néanmoins toujours que l'agent municipal doive recourir à la Police pour vérifier l'identité d'un contrevenant, de la même manière que ce recours se fait dans ces cas en matière d'infraction du domaine administratif.

Le règlement grand-ducal mentionné est élaboré en collaboration avec les acteurs du terrain pour définir la fonction de l'agent municipal et le profil requis, Madame la Ministre insistant de nouveau sur la coopération avec la Police et la complémentarité du travail de l'agent municipal.

XL.

La présence de deux tiers au moins des Membres du Conseil, sera nécessaire pour recevoir les comptes du Bureau; & celle de la moitié, plus, un des Membres du Corps Municipal, pour prendre les autres Délibérations.

- Les communes n'ayant pas toutes les mêmes règlements de police, Mme Simone Asselborn-Bintz (LSAP) voudrait savoir si les communes peuvent prévoir d'autres faits que ceux de la liste, ou encore si les infractions déjà prévues par les règlements communaux de police s'ajoutent à cette liste.

Rappelant que le règlement général de police constitue une faculté pour les communes qui peuvent en outre en déterminer elles-mêmes le contenu, Madame la Ministre précise que désormais, si des règlements sont pris, ils doivent obtenir l'autorisation ministérielle. En ce qui concerne la liste des faits, les communes peuvent librement choisir ceux qu'elles veulent inscrire dans leur règlement. L'absence d'obligation pour prendre un règlement communal de police, de même que l'absence de contenu obligatoire et uniforme pour toutes les communes s'explique par les situations et besoins différents des communes. Celles-ci déterminent en vertu de l'autonomie communale leurs besoins, la loi en projet constituant un cadre.

- En songeant notamment aux petites communes, M. Jeff Engelen (ADR) réfléchit à la possibilité d'avoir un agent municipal en commun, possibilité absolument confirmée par Madame la Ministre.

- M. Gilles Roth rend attentif au fait que des infractions de la liste assorties de sanctions administratives existent aussi au Code pénal en tant qu'infractions de 4^e classe. Parallèlement à l'enquête de la Police, l'agent municipal pourrait infliger une sanction administrative, ce qui serait contraire au principe de valeur constitutionnelle « non bis in idem », suivant lequel nul ne peut être poursuivi ou puni en raison des mêmes faits. L'orateur cherche à savoir pour quelle raison les auteurs du projet de loi ont opté pour le système des sanctions administratives au lieu d'emprunter la voie de l'avertissement taxé en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage des véhicules automobiles, où, en cas de contestation par le contrevenant, l'affaire est transmise au Parquet qui a l'opportunité des poursuites et où il n'y a pas de dualité de systèmes.

Du côté du ministère, les propos du député sont confirmés. Le projet de loi contenait initialement 24 infractions, dont certaines ont été supprimées suite aux observations du Conseil d'État et des autorités judiciaires qui se fondaient sur le principe invoqué. Les auteurs ont consulté la Justice pour la liste actuelle, dans le but d'éviter des problèmes sur base du même principe.

Pour ce qui est du choix du système des sanctions administratives, un représentant ministériel remonte à l'an 2008, où les communes avaient critiqué l'absence de répression des infractions aux règlements communaux de police. Le choix s'est ainsi fait dans le but de transférer certaines de ces infractions dans le domaine administratif pour assurer la répression, à savoir les infractions pouvant être assorties d'une sanction administrative. Il se peut de cette manière que des infractions du domaine administratif et des infractions du domaine pénal soient rapprochées, mais sans pour autant être identiques.

- Monsieur le Président attire l'attention sur le projet de loi 7124 concernant l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales⁸ et souhaiterait connaître l'état d'avancement des travaux relatifs à ce projet, comme les deux textes devront entrer en vigueur au même moment.

Les auteurs du présent projet de loi collaborent étroitement avec le ministère de la Justice et ont convenu d'amender d'abord le projet de loi 7126 pour faire ensuite les adaptations nécessaires au projet de loi 7124.

⁸ 7124 Projet de loi 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 ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales

- M. Marc Hansen (déi gréng) se préoccupé des agents municipaux actuellement en fonctions, en ce qui concerne leur formation : répondront-ils aux exigences nouvelles ? Leur formation de base est-elle compatible avec la tâche élargie ? Devront-ils accomplir des formations supplémentaires ?

La transition ne peut être garantie dans l'immédiat, puisque les compétences élargies présupposent des formations supplémentaires, comme indique Madame la Ministre. La prime liée à l'extension des compétences et responsabilités sera également définie dans le règlement grand-ducal en cours d'élaboration.

- M. Max Hahn (DP) estime que les communes harmoniseront dorénavant leurs règlements de police, puisque ceux-ci auront désormais besoin de l'autorisation ministérielle. Aussi pourra-t-il arriver qu'une commune, qui n'a pas encore de règlement, se voie refuser le règlement nouvellement pris, alors qu'une autre commune qui en dispose déjà avec le même contenu puisse continuer à appliquer son règlement, ce qui créerait une certaine confusion.

L'orateur voudrait encore savoir si le règlement-type mis à disposition par le ministère sera actualisé.

Madame la Ministre répond que le ministère soutiendra comme d'habitude les communes et leur fournira le plus tôt possible toutes les informations et explications ; dans ce contexte, il pourra évidemment élaborer de nouveau un modèle-type.

2. Courriers CSV et Piraten relatifs au projet de loi 7126

Par la présente réunion, la commission a donné suite aux demandes suivantes :

- demande du groupe politique CSV du 16 juin 2020 ;
- demande du groupe politique CSV du 17 septembre 2020 ;
- demande de la sensibilité politique Piraten du 9 décembre 2020 ;
- demande du groupe politique CSV du 25 février 2021.

3. Demande d'entrevue de la Chambre immobilière relative au projet de loi 7139

La même demande avait été adressée à la Commission du Logement, dont la présente commission adopte la décision de ne pas donner suite à la demande, les deux commissions se trouvant de toute façon actuellement en pleine discussion autour du Pacte logement.

4. Approbation de projets de procès-verbal

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président de la Commission des Affaires intérieures
et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana

Annexe : L'agent municipal : Renforcement des compétences et du service de proximité



L'agent municipal: Renforcement des compétences et du service de proximité





Le constat: Impunité des auteurs de petites infractions

« 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.

En effet, cet état des choses suscite un sentiment d'impunité chez les auteurs et un désarroi auprès de la population respectueuse des règles de la vie sociale. »

Exposé des motifs du projet de loi, 2017





Une solution à cette problématique: les sanctions administratives



Source Image: FGFC/ASAM

Les propositions du projet de loi permettent de:

- ✓ Valoriser le rôle de l'agent municipal ;
- ✓ Décharger la Police grand-ducale et la Justice ;
- ✓ Établir une liste d'infractions mineures, sanctionnées par des amendes administratives de 25-250 EUR ;
- ✓ Introduire une procédure de sanctions administratives, tout en garantissant les droits de la défense.





Historique du projet de loi

2008:
Dépôt PL 5916

Avril 2017:
Dépôt PL 7126

Décembre 2017:
Présentation
Commission des
Affaires intérieures

Octobre 2018: Avis
complémentaire
CE

2013:
Retrait PL 5916

Novembre 2017:
Avis CE

Mai 2018:
Amendements
gouvernementaux

Avril 2021:
Amendements
gouvernementaux



De nouvelles compétences pour les agents municipaux

Avant la réforme:

- Avertissements taxés en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage des véhicules automobiles.
- « Ils sont à la disposition de la commune pour tous les services en rapport avec leurs aptitudes. »

Après la réforme:

- Avertissements taxés en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage.
- Constatateurs de sanctions administratives prévues par une liste légale d'infractions.
- Rôle d'agent de Police judiciaire (APJ) pour établir le PV des contraventions au règlement de police générale de la commune.
- Service de proximité dans l'espace public avec des missions clairement définies.



Définition des sanctions administratives

La sanction administrative est « un acte administratif unilatéral à contenu punitif » qui exprime le « pouvoir répressif accordé à l'Administration pour punir des comportements sociaux considérés comme des infractions à une règle préexistante. »

Exposé des motifs du projet de loi, 2017



Les sanctions administratives

Quoi ?

- ✓ Liste d'infractions établies par la loi et adoptées facultativement par les communes dans leurs règlements généraux de police

Par qui?

- ✓ Membres du cadre policier de la Police grand-ducale
- ✓ Agents municipaux
- ✓ Gardes-champêtres (existants)
- ✓ Fonctionnaire-sanctionnateur

Sanction?

- ✓ Amende minorée de 25 euros
- ✓ Amende administrative de 25 à 250 EUR, frais administratifs de 20 EUR

Quelles sanctions administratives sont prévues?

Liste des sanctions administratives prévues (1)

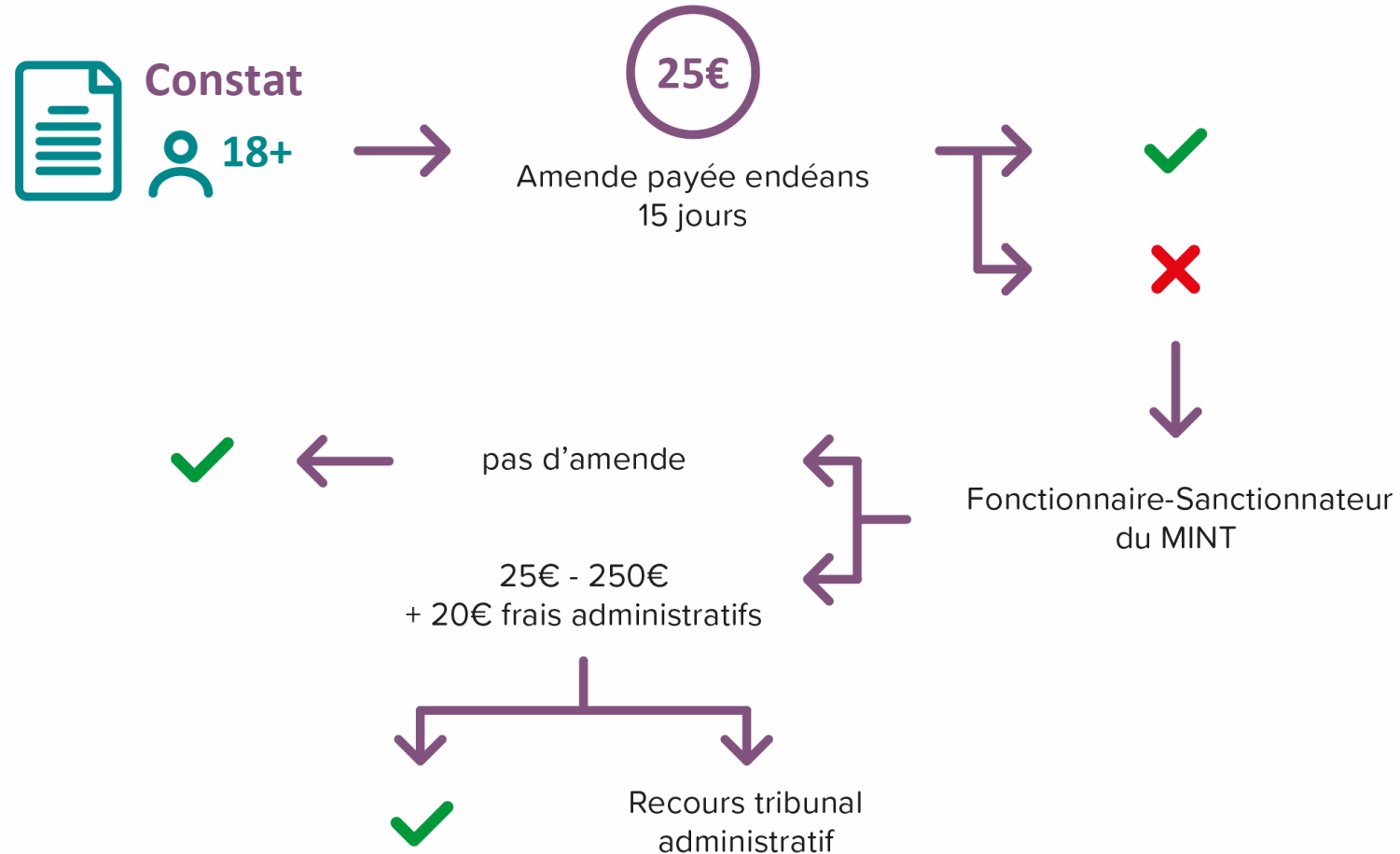
- Occuper la voie publique afin d'y exercer une profession, une activité industrielle, commerciale, artisanale ou artistique sans autorisation.
- User des tondeuses à gazon, des scies et tous autres appareils bruyants en-dehors des horaires autorisés.
- Lancer ou faire éclater des matières fumigènes, fulminantes ou explosives, puantes ou lacrymogènes dans les rues, voies et places publiques.
- Charger et décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre ou en dehors des horaires prévus.
- Faire usage dans des lieux publics de radios et autres moyens électroniques dépassant le niveau de bruit ambiant de la rue, sans autorisation du bourgmestre.
- Dérégler le fonctionnement de l'éclairage public et des projecteurs d'illumination.
- Allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre.
- Manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques.

Quelles sanctions administratives sont prévues?

Liste des sanctions administratives prévues (2)

- Endommager les plantations ornementales installées par les communes sur la voie publique.
- Pour le détenteur d'un chien, ne pas enlever les excréments provenant de son chien sur la voie publique.
- Introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens.
- Exécuter des travaux sur toute sorte de chantiers en dehors des horaires autorisés.
- Pour les établissements du secteur HORESCA, installer des terrasses de café ou de restaurant au-delà du périmètre autorisé.
- Occuper des aires de jeux publiques en dehors des heures d'ouverture.
- Déposer sur la voie publique les poubelles ou sacs destinés à la collecte publique avant l'heure prévue à cet effet.
- Pour les entreprises de construction et de transport, encombrer la voie publique aux abords de chantiers et des lieux de chargement et de déchargement.
- Descendre sur la glace des canaux, bassins, étangs et cours d'eau, sauf autorisation du bourgmestre.

Comment fonctionne le système des sanctions administratives?





Une présence renforcée d'agents sur la voie publique

Définition légale des missions de proximité des agents municipaux:

- ✓ sensibiliser le public ;
- ✓ signaler des problèmes de sécurité, d'environnement et de voirie ;
- ✓ assister à la traversée de la route ;
- ✓ Surveillance de personnes et de propriétés de la commune lors d'événements communaux ;
- ✓ appliquer les gestes de premiers secours.

→ Face au constat d'un sentiment d'insécurité de la population, la présence d'agents municipaux sur la voie publique peut constituer une source de réconfort.





Merci
de votre attention



04



Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 7 décembre 2017

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 16 mars 2017
2. 7037 Projet de loi
 - 1) portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur la libération des communes des charges en matière de financement des activités des cultes,
 - 2) modifiant
 - a) l'article 112 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu,
 - b) l'article 30ter de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement,
 - c) l'article 57 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et
 - 3) abrogeant
 - a) l'article 76 de la loi modifiée du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes,
 - b) le décret du 5 mai 1806 relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples,
 - c) le décret du 18 mai 1806 concernant le service dans les églises et les convois funèbres,
 - d) le décret du 30 septembre 1807 qui augmente le nombre des succursales,
 - e) le décret modifié du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises
 - Rapporteur : Monsieur Claude Haagen
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
3. 7126 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
 - Désignation d'un rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'État

*

Présents : Mme Diane Adehm (en rempl. de M. Emile Eicher), Mme Simone Beissel, M. Yves Cruchten, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Fernand Kartheiser (en rempl. de M. Gast Gibéryen), M. Marc Lies, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Laurent Zeimet

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Paul Schmit, Conseiller du Ministre, M. Laurent Knauf, du Ministère de l'Intérieur

M. Marc Baum, observateur

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Approbation d'un projet de procès-verbal

Le projet de procès-verbal n'appelle pas d'observation et est approuvé.

2. Projet de loi 7037

Dans son avis complémentaire du 5 décembre 2017, le Conseil d'État a pu lever toutes les oppositions formelles du fait que ses observations ont été suivies sans exception. Le Conseil d'État déclare aussi dans ses considérations générales que les observations ou interrogations non assorties d'une opposition formelle ont été suivies dans une large mesure.

Monsieur le Ministre constate que le Conseil d'État propose encore quelques modifications purement techniques. Ses suggestions relatives aux articles 9 et 17 ne posent pas problème. Quant à l'article 22, l'orateur se montre satisfait que le Conseil d'État puisse accepter l'argumentation avancée, à savoir que « le relevé des textes à abroger est maintenu, d'une part, pour tenir compte de l'avant-dernière observation reprise parmi les considérations générales ci-avant et, d'autre part, pour honorer la demande de l'Archevêché de maintenir en vigueur le décret du 6 novembre 1813 sur la conservation et l'administration des biens que possède le clergé dans plusieurs parties de l'empire ».

Amendements 1 et 14

Pour rappel : dans son avis du 14 juillet 2017, le Conseil d'État constate à l'endroit de l'article 19 initial, relatif aux charges financières des communes en relation avec l'exercice des cultes, que le libellé de l'article interdit de manière générale aux communes toute charge en relation avec tous les cultes. Toutefois, l'intitulé et l'exposé des motifs du projet de loi tel que déposé « ne visent que le culte catholique, mis à part l'abrogation du décret du 5 mai 1806 relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples. Les objectifs du projet de loi sous avis énoncés dans l'exposé des motifs passent sous silence l'interdiction générale imposée aux communes qui est pourtant loin d'être anodine. ». Une explication n'est pas non plus fournie par le commentaire de l'article 19. Le Conseil d'État estime par conséquent que, « En partant de la prémisse que, conformément au libellé de l'article, tous les cultes sont visés, l'intitulé du projet de loi sous examen devra obligatoirement en faire état afin d'afficher d'emblée cette intention du législateur à l'égard de tous les cultes, qu'ils soient reconnus ou non ». Il propose de formuler le point 1) de l'intitulé comme suit : « 1) portant interdiction du financement des cultes pour les communes ; ».

Par amendement gouvernemental du 16 août 2017, les auteurs, tout en maintenant le libellé initial du point 1), le complètent comme suit : « , ainsi que sur la libération des communes des charges en matière de financement des activités des cultes ».

Dans son avis complémentaire du 5 décembre 2017, le Conseil d'État fait observer que le terme « libération » se définit aussi comme « la décharge d'une servitude, d'une obligation ou la délivrance d'une sujétion » et s'avère par-là inapproprié. En effet, une telle charge, obligation ou servitude n'a jamais existé à l'égard des cultes autres que le culte catholique. En plus, la loi du 17 mars 2016 modifiant le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'église a déjà largement aboli toute obligation à l'égard du culte catholique.

Monsieur le Ministre suggère de se rallier au Conseil d'État, lequel demande de retenir le libellé proposé par lui dans son avis du 14 juillet 2017.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation au sujet de l'amendement 2.

Amendement 3

Les auteurs du projet de loi sont d'accord avec la proposition du Conseil d'État de remplacer à l'article 4 l'expression « objets immobiliers » par l'expression « biens immobiliers ».

Les amendements 4 à 17 n'appellent pas d'observation.

En réponse à une question d'un député, Monsieur le Ministre indique que, sur demande de l'Archevêché, des édifices religieux ont été ajoutés à l'annexe III. Les auteurs précisent dans l'addendum¹ aux amendements gouvernementaux du 16 août 2017 que : « Tenant compte de l'attribution de propriété telle que celle-ci résulte de la nouvelle annexe II, l'annexe III (regroupant les églises qui requièrent l'accord de l'Archevêché en vue de pouvoir être dégrevées de leur finalité culturelle) a été adaptée sur base des desiderata de l'Archevêché. ». Aucun édifice religieux n'a été enlevé de l'annexe III. Il a été tenu compte de tous les accords conclus entre les communes et les fabriques d'église avant le 1^{er} octobre 2017. Dans ce contexte, Monsieur le Ministre annonce des amendements gouvernementaux devenus nécessaires en raison du fait que la future loi ne pourra plus entrer en vigueur en 2017. En effet, plusieurs fusions de communes deviendront effectives au 1^{er} janvier 2018, de sorte que les annexes, qui font partie intégrante du projet de loi, doivent être adaptées pour en tenir compte.

En vertu de l'article 24, la loi entrera en vigueur « le premier jour du troisième mois après sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg », ce qui procure une flexibilité suffisante pour la mise en vigueur. Pour ce qui est des budgets communaux, Monsieur le Ministre souligne le grand avantage de la future loi qui clarifie pour les communes la question de la propriété des édifices religieux, de sorte que les communes ont déjà pu prévoir, le cas échéant, les investissements futurs nécessaires.

3. Projet de loi 7126

- Désignation d'un rapporteur

La commission désigne son président, M. Claude Haagen, comme rapporteur du projet de loi.

- Examen de l'avis du Conseil d'État

¹ Doc. parl. 7037^{6A}

Monsieur le Ministre rappelle que, pour répondre à une demande des communes et de leur syndicat SYVICOL, une première tentative pour légiférer en matière d'incivilités a été lancée en 2008 par le projet de loi 5916 relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux et portant modification de la loi communale du 13 décembre 1988, du Code pénal et des dispositions législatives concernant les gardes champêtres. L'écart entre les règlements communaux sanctionnant les petites infractions et la mise en pratique de ces sanctions a fait naître le besoin de légiférer, ressenti également par les agents municipaux, impuissants à agir sur le terrain en raison de leurs compétences restrictives. En effet, le constat s'impose que les organes répressifs de l'État n'arrivent souvent pas à poursuivre les incivilités, ce qui mène à une injustice à l'égard des gens qui respectent les règles.

Suite à l'avis critique du Conseil d'État sur le projet de loi 5916, ce dernier a été retiré. En février 2016, une entrevue a eu lieu avec le Conseil d'État au sujet des voies permettant d'avancer dans ce domaine et largement discutées avec l'association professionnelle des agents municipaux et le SYVICOL. La solution trouvée représente un compromis qui tient compte de la critique principale formulée par le Conseil d'État dans son avis du 19 janvier 2010 relatif au projet de loi 5916, à savoir que « le droit pénal est une matière réservée à la loi, de sorte que la loi communale ne peut pas renvoyer purement et simplement à un règlement grand-ducal pour fixer un catalogue de contraventions communales ». En coopération avec les autorités judiciaires, une vingtaine d'infractions a été retenue, inscrites dans le nouveau projet de loi, pour lesquelles les communes pourront prévoir des sanctions administratives déterminées par règlement communal.

Globalement, Monsieur le Ministre considère l'avis du Conseil d'État relatif au présent projet de loi comme favorable. Le nombre d'oppositions formelles se limite à trois, dont une de principe en raison de « l'absence de réserve formelle de l'application de la loi sur la protection de la jeunesse ». Le projet de loi 5710 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics ayant fait l'objet de la même opposition formelle, ce texte devenu la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics prévoit dans son article 8-1 « expressément que les dispositions répressives s'appliquent sans préjudice des dispositions de la loi sur la protection de la jeunesse », comme le rappelle le Conseil d'État.

Celui-ci approuve dans son principe la mise en place d'un fonctionnaire sanctionnateur. « Au regard du faible taux de l'amende susceptible d'être prononcée », il peut aussi « admettre l'exclusion du double degré de juridiction », puisque « L'article 2 du 7^e protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit que le droit au double degré de juridiction peut faire l'objet d'exceptions pour les infractions mineures. ». Néanmoins, le Conseil d'État rend attentif « sur la différence de régime par rapport aux procédures pénales pour contraventions aux règlements communaux qui comportent un double degré de juridiction ».

Une opposition formelle est exprimée en raison de la contradiction entre l'article 4, paragraphe 3, qui prévoit une amende de 25 euros, et l'article 2 qui fixe l'amende à infliger entre 25 et 250 euros. Cependant, l'intention des auteurs consiste à « créer un cadre juridique favorisant le paiement immédiat de l'amende par le contrevenant soit sur place, auprès de l'agent qui a constaté l'infraction, sauf en ce qui concerne les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, soit auprès de la recette communale dans un délai de huit jours. À cet effet, le tarif du paiement immédiat est fixé à un montant modéré de 25 euros quel que soit le comportement sanctionné. Le contrevenant est averti qu'à défaut de paiement immédiat, il risque de se voir infliger une sanction administrative de 25 euros au moins et de 250 euros au plus, assortie de frais administratifs à concurrence de 15 euros. En cas de paiement immédiat, les poursuites sont éteintes et aucun recours ne sera possible. ».

À l'endroit de l'article 18 qui prévoit un délai de prescription de deux ans des amendes administratives « à compter de la date à laquelle elles doivent être payées », le Conseil

d'État exprime une opposition formelle « Au regard des incertitudes relatives à la détermination du point de départ du délai, source d'insécurité juridique ». Il estime préférable de retenir comme point de départ du délai « la date à laquelle la décision a été portée à la connaissance du contrevenant ou de son représentant au sens de l'article 9 ». Il fait en outre remarquer « qu'en matière pénale le délai d'appel est suspensif, ce qui pose la question du report du point de départ du délai en cas de recours devant le juge administratif, sachant qu'une décision administrative est immédiatement exécutoire et qu'une suspension doit être demandée par la voie du référé ».

Une autre opposition formelle « pour des raisons d'incohérence et de manque de précision, sources [d']insécurité juridique » concerne l'article 27, en vertu duquel les communes disposent d'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. Les règlements de police générale antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi restent valables pendant ce délai.

Le Conseil d'État rappelle que l'article 1^{er} donne au conseil communal la faculté d'établir des règlements de police générale fixant les infractions, prévues à l'article 20, sanctionnées administrativement. Il pose la question de savoir si, au cas où une commune n'établit pas de tels règlements, mais maintient ses règlements existants, sanctionnés pénalement, ces règlements deviennent caducs passé le délai de deux ans. Selon le Conseil d'État, la combinaison des articles 27 et 20 « permet cette conclusion implicite », puisque l'article 20 dispose que « Pour les faits énumérés au présent article, seules des sanctions administratives peuvent être prévues ». Il souligne que « Le dispositif légal, plutôt que d'offrir une faculté, impose ainsi aux communes de remplacer leurs règlements de police traditionnels par de nouveaux règlements ». Se pose aussi la question de savoir ce qui se passe si les règlements existants dépassent le cadre de l'article 20. En plus, l'article 23 ne prévoit pas de modification de la loi communale du 13 décembre 1988 « enlevant aux communes le droit d'adopter des règlements de police générale traditionnels ».

Dans ses considérations générales, le Conseil d'État renvoie au projet de loi 7111 modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés, où « les auteurs retiennent le mécanisme français d'une sanction par amende forfaitaire sous la responsabilité du procureur. Le Conseil d'État, tout en proposant certaines modifications dans l'organisation de ce régime de sanctions, a marqué son accord avec la consécration en droit luxembourgeois de ce mécanisme de sanction d'infractions mineures. Dans son avis du 27 juin 2017 sur le projet de loi n° 7111, le Conseil d'État a attiré l'attention du Gouvernement sur l'option d'étendre ce régime nouveau de sanctions à d'autres matières, telles les infractions aux règlements communaux. Cette solution aurait l'avantage de maintenir l'unicité et la cohérence du mécanisme de répression, de ne pas doubler le système de sanctions pénales par un régime de sanctions administratives avec tous les problèmes de cohérence et tout le potentiel de conflits que cela peut générer, et de garder l'ensemble du système dans les compétences des autorités judiciaires. On pourrait ainsi faire l'économie de la création d'un fonctionnaire sanctionnateur, institution inédite en droit luxembourgeois. Le recours serait porté devant le juge de police, ce qui répondrait aux inquiétudes soulevées par les juridictions administratives dans leur avis concernant le projet de loi n° 7124 instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales. Les communes pourraient interdire certains comportements, considérés comme des incivilités dans les règlements généraux de police pris par les communes, sanctionnés par des peines de police traditionnelles. D'autres infractions pourraient être insérées dans le Code pénal comme contraventions. En termes de cohérence, mais aussi d'efficacité, cette solution est à préférer à celle envisagée par les auteurs du projet de loi sous examen. ».

Toutefois, le présent projet de loi a été déposé le 4 avril 2017, donc bien avant l'avis précité du Conseil d'État sur le projet de loi 7111.

Si des modifications au projet de loi pour tenir compte des oppositions formelles ne posent pas problème, Monsieur le Ministre estime utile de réfléchir également sur l'option proposée par le Conseil d'État. L'orateur tient néanmoins à préciser que le principe et l'étendue du pouvoir réglementaire des communes ne sont pas négociables. L'actuel gouvernement n'entend pas toucher à l'autonomie communale, à l'instar du gouvernement précédent. Le projet de loi est rédigé dans cette optique en laissant aux communes le choix des faits, énumérés à l'article 20, qu'elles désirent sanctionner et le choix de la hauteur de l'amende, située entre 25 et 250 euros. Ce choix, dont bénéficient les communes déjà aujourd'hui, n'existerait plus avec la solution proposée par le Conseil d'État, qui consiste à prévoir les mêmes sanctions pour toutes les communes et une amende forfaitaire. En raison de son applicabilité plus facile, cette solution est préférée par la Police et la Justice. Le gouvernement n'a pas encore pris de décision.

Dans une approche pragmatique, le groupe politique CSV peut se rallier au Conseil d'État, dont la proposition correspond à la situation actuelle concernant la compétence des agents municipaux en matière de véhicules en stationnement. L'agent municipal constate un fait et délivre un avertissement taxé, lequel représente une proposition de transaction. L'affaire se termine par le paiement de l'amende. L'avantage est l'absence de modification du système juridique en place, puisque la compétence reste auprès des communes sous la surveillance de la Justice. Par ailleurs, la même philosophie que celle de la proposition du Conseil d'État est à la base de l'avant-proposition de loi que trois députés CSV (MM. Paul-Henri Meyers, Jean-Louis Schiltz et Gilles Roth) avaient présentée en mars 2010, ayant pour objet l'élargissement des compétences des agents municipaux. En effet, en cas de contestation de la sanction, l'affaire retombe dans la procédure pénale normale avec la possibilité d'appliquer la procédure de l'ordonnance pénale, ce qui revient en fait à une amende forfaitaire.

Quant à la liste des infractions, un représentant du CSV estime qu'un accord pourra être trouvé sur une base commune en prenant comme référence le règlement de police de la Ville de Luxembourg. Il est envisageable d'insérer une partie des infractions prévues par ce règlement dans le Code pénal comme quatrième classe d'infractions.

En réponse à une question concernant la formation des agents municipaux, lesquels reprendront les attributions des gardes champêtres, Monsieur le Ministre fait savoir que la représentation syndicale des agents municipaux avait déjà posé la même question, considérant la formation actuelle comme insuffisante. L'orateur a eu par la suite deux rencontres à l'INAP², lequel se chargera aussi de l'organisation d'une formation en auto-défense, également revendiquée. Indépendamment du présent projet de loi, la nouvelle formation des agents municipaux devrait être offerte à partir du printemps 2018.

Au-delà du catalogue des infractions prévu par la future loi, un député songe au transfert d'autres compétences de la Police aux agents municipaux, tels la vérification d'adresse ou le constat des infractions de littering.

Tout en comprenant l'intérêt pour les communes, Monsieur le Ministre avertit du risque de créer une seconde police, reproche déjà fait au projet de loi. Le domaine du littering est réglé par une loi, de même que d'autres matières. Faut-il attribuer des compétences dans ces matières aux agents municipaux, en plus de la Police qui a pour mission de veiller au respect des lois ? Se pose donc la question de la limite dans l'attribution de pouvoirs nouveaux, mais aussi des moyens à donner aux agents municipaux pour exercer ces pouvoirs. Dans ses considérations générales, le Conseil d'État se réfère aux avis des autorités judiciaires relatifs au projet de loi en relevant « la création de corps communaux de police placés sous

² Institut national d'administration publique

l'autorité des autorités communales, collège des bourgmestre et échevins ou bourgmestre, qui, comme le Conseil d'État l'a déjà relevé en 2010 concernant le projet de loi n° 5916, va à l'encontre des réformes de la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale et de la loi du 31 mai 1999 ayant porté fusion des corps de police et de gendarmerie. Les nouveaux corps composés d'agents communaux seront compétents pour constater à la fois les infractions sanctionnées par des amendes administratives, et les infractions pénales traditionnelles. Ils exerceront leurs compétences, du moins dans ce domaine, concurremment avec la Police grand-ducale. Les agents communaux agiront tantôt sous le commandement des autorités communales tantôt en leur nouvelle qualité d'officier de police judiciaire, sous la direction des procureurs d'État, conformément à l'article 10 du Code de procédure pénale. Des problèmes d'articulation des compétences et des responsabilités ne sont pas à exclure. Tout en comprenant qu'il ne saurait être question d'investir les agents communaux, agissant au titre des nouvelles compétences, du droit de procéder à des actes d'enquête ou de recourir à l'usage de la force, le Conseil d'État relève que l'efficacité de leur action sur le terrain sera nécessairement fonction d'une assistance régulière, voire systématique, de la part de la Police grand-ducale. Le mécanisme du contrôle d'identité visé à l'article 6 constitue une illustration de cette problématique. Dans l'avis des autorités judiciaires est encore évoqué le problème de la nécessaire formation de ces agents communaux. ».

Sans prétendre à fournir une solution exhaustive, le projet de loi améliore néanmoins la situation, comme le relève une députée. Il importe d'assurer l'exercice effectif des compétences, en conférant aux agents municipaux les moyens nécessaires et en disposant du personnel nécessaire. À mentionner encore que le règlement de police de la Ville de Luxembourg, proposé comme référence, doit être remanié.

Si le problème du recrutement est bien connu, Monsieur le Ministre rappelle que le gouvernement n'envisage pas de baisser les conditions à remplir. S'agissant de la mise en œuvre du nouveau système, l'orateur souligne qu'elle est destinée à se faire de manière aussi simple que possible. Le fait que les infractions à sanctionner sont mineures permet une exception au double degré de juridiction. Tel ne serait plus le cas, si des infractions à sanctionner par une peine plus élevée étaient ajoutées au catalogue prévu par le texte. Par ailleurs, le fait de charger le fonctionnaire sanctionnateur de la fixation de l'amende irait à l'encontre d'une mise en œuvre simple et rapide, donc de l'approche pragmatique adoptée, et on se retrouverait face aux problèmes rencontrés au niveau de l'actuelle procédure pénale en la matière.

Suite à des questions d'un député concernant le respect de l'autonomie communale et la mise en pratique des sanctions par les petites communes qui ne disposent pas nécessairement d'un agent municipal, Monsieur le Ministre précise qu'aujourd'hui, seule la Police assure l'exécution des règlements communaux. En vertu de la future loi, les agents municipaux seront également, donc en plus de la Police, compétents pour cette exécution, mais uniquement pour les faits énumérés à l'article 20.

Monsieur le Ministre répète que le projet de loi ne touche pas à l'autonomie communale. Le système prévu et celui proposé par le Conseil d'État ont leurs avantages et leurs inconvénients. Il convient de prendre une décision de manière réfléchie, tout en ayant conscience de la nécessité d'agir, donc d'une certaine pression temporelle dans ce domaine.

Luxembourg, le 26 mars 2018

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président de la Commission des Affaires intérieures,
Claude Haagen

Document écrit de dépôt

Dépôt : Dan Biancalana

Luxembourg, le 13 juillet 2022

Projet de loi n° 7124 et n° 7126



MOTION

La Chambre des député-e-s,

- Vu les objectifs des projets de loi n° 7126 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux et n° 7124 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 ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales qui visent :
 - o l'établissement d'une liste d'infractions susceptibles de faire l'objet d'une sanction administrative au niveau communal qui pourront être insérées de manière facultative dans les règlements généraux de police communaux,
 - o l'élargissement des compétences des agents municipaux qui seront amenés à rechercher et à constater les infractions aux règlements généraux de police communaux sous la responsabilité des collèges des bourgmestre et échevins en ce qui concerne les infractions pourvues de sanctions administratives, et, sous la surveillance du Procureur d'État, de certaines contraventions sanctionnées pénalement,
 - o à décharger la Police grand-ducale et la Justice,
 - o l'introduction, dans le contexte des sanctions administratives, d'une procédure devant un fonctionnaire sanctionnateur et d'une procédure de recours simplifiée qui afin de garantir les droits de la défense,

- considérant les avis regardant le projet de loi n° 7126 et les remarques et recommandations formulées par les différents acteurs concernés quant à la mise en œuvre de la future loi ;


- estimant que le nouveau régime des sanctions administratives constitue un changement de paradigme par rapport à la répartition traditionnelle dans l'ordre juridique luxembourgeois entre le rôle des autorités administratives et celui des autorités judiciaires ;
- consciente du fait que la mise en œuvre des lois en projet précitées demandera une bonne coordination entre la Police grand-ducale et les agents municipaux d'une part et entre les communes et le fonctionnaire sanctionnateur d'autre part ;


invite le Gouvernement

- à effectuer une évaluation de la mise en œuvre et de l'efficacité des lois précitées trois ans après l'entrée en vigueur de celles-ci et de procéder à une adaptation législative si nécessaire.

Signatures :


Dan Brückebach


Claude LANZETTA


Marie-Hélène

7126

Loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modifiant :

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

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

Notre Conseil d'État entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 13 juillet 2022 et celle du Conseil d'État du 15 juillet 2022 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

TITRE I^{er} - Les sanctions administratives

Chapitre 1^{er} - Les infractions et sanctions

Art. 1^{er}.

(1) Le conseil communal peut, dans ses règlements de police générale, ériger en infractions les faits prévus à l'article 3 et les sanctionner 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.

(2) Les sanctions administratives ne sont pas applicables aux mineurs.

Art. 2.

Le conseil communal peut sanctionner, dans ses règlements de police générale, les faits énumérés à l'article 3 d'une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros.

Art. 3.

Seules des sanctions administratives peuvent être prévues par le conseil communal pour les faits suivants :

- 1° 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 ;

- 2° 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 ;
- 3° le fait de lancer ou de faire éclater des matières fumigènes, fulminantes ou explosives, puantes ou lacrymogènes dans les rues, voies et places publiques ;
- 4° le fait de charger et de décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre ou en dehors des horaires définis par le conseil communal ;
- 5° le fait de faire usage, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public, de radios et autres moyens électroniques dépassant le niveau de bruit ambiant de la rue sans autorisation du bourgmestre ;
- 6° le fait de dérégler le fonctionnement de l'éclairage public et des projecteurs d'illumination ;
- 7° le fait d'allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre ;
- 8° le fait de manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques ;
- 9° le fait d'endommager les plantations ornementales installées par les communes sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ;
- 10° le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien ;
- 11° le fait d'introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens par le conseil communal ;
- 12° le fait d'exécuter des travaux sur toute sorte de chantiers en dehors des horaires fixés par le conseil communal ;
- 13° le fait pour les établissements du secteur HORESCA d'installer des terrasses de café ou de restaurant au-delà du périmètre défini par le conseil communal ;
- 14° le fait d'occuper des aires de jeux publiques en dehors des heures d'ouverture définies par le conseil communal ;
- 15° le fait de déposer sur la voie publique les poubelles ou sacs destinés à la collecte publique avant l'heure fixée par le conseil communal ;
- 16° le fait pour les entreprises de construction et de transport d'encombrer la voie publique aux abords de chantiers et des lieux de chargement et de déchargement ;
- 17° le fait de descendre sur la glace des canaux, bassins, étangs et cours d'eau, sauf autorisation du bourgmestre.

Chapitre 2 - Procédure administrative

Section 1^{re} - Constatations

Art. 4.

(1) Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres prévus à l'article 22 dans le cadre de leurs compétences, ainsi que les agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 constatent par écrit les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs. Une copie du constat est déposée à l'administration communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(2) Le constat écrit fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire.

(3) Le constat porte les mentions suivantes :

- 1° le nom de la commune ;
- 2° le numéro du constat ;
- 3° l'identité, la fonction et la signature de l'agent constatateur ;
- 4° l'identité, la nationalité, l'adresse, la date et le lieu de naissance du contrevenant ;
- 5° les faits et leur qualification, ainsi que la date, l'heure et le lieu de leur commission ;
- 6° la présence ou non de témoins et, le cas échéant, leur identité et adresse ;
- 7° le règlement communal applicable et l'article enfreint ;
- 8° l'information que le contrevenant peut effectuer le paiement de la taxe unique dans le délai de quinze jours à partir du jour de constatation de l'infraction ;
- 9° l'information que le paiement de la taxe unique dans le délai visé à l'article 13, paragraphe 1^{er} met fin à la procédure de sanction administrative ;

1° l'information qu'à défaut de paiement de la taxe unique dans le délai visé à l'article 13, paragraphe 1^{er}, le contrevenant peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

(4) L'original du constat est remis au contrevenant.

Art. 5.

En cas de constatations d'infractions donnant lieu à une sanction administrative, les personnes visées à l'article 4 sont autorisées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros.

Section 2 - Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur

Art. 6.

Le ministre de l'Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires de l'État pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur. La nomination aux fonctions de fonctionnaire sanctionnateur est faite pour une durée renouvelable de sept ans. Le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il puisse recevoir d'instruction à cet égard.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur est un fonctionnaire du groupe de traitement A1, titulaire d'un diplôme correspondant au grade de master en droit et détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. Une prime mensuelle de 40 points indiciaires lui est allouée.

(3) L'amende visée à l'article 2 est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Elle est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent. La décision d'infliger l'amende emporte des frais administratifs de 20 euros à charge du contrevenant.

(4) Le fonctionnaire sanctionnateur est assisté par un ou plusieurs secrétaires, fonctionnaires du groupe de traitement B1, nommés par le ministre de l'Intérieur.

Art. 7.

(1) Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur communique au contrevenant par lettre recommandée :

1° les faits et leur qualification ;

2° que le contrevenant a la possibilité, par lettre recommandée, soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la communication et, dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit, qu'il a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement ;

3° que le contrevenant a le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix ;

4° que le contrevenant a le droit de consulter son dossier ;

5° que le contrevenant qui présente sa défense par écrit peut y joindre des attestations testimoniales ;

6° que le contrevenant qui présente sa défense oralement peut déposer des attestations testimoniales écrites ou demander l'audition de témoins en indiquant leurs identité et adresse dans le délai de quinze jours visé au point 2° ;

7° une copie du constat établi par les personnes visées à l'article 4.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense. Le contrevenant qui demande la remise de la comparution est réinvité endéans un mois.

(4) Le contrevenant qui n'a pas exposé ses moyens de défense par écrit dans le délai visé au paragraphe 2, point 2°, et le contrevenant réinvité qui ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur sont réputés avoir renoncé au droit de présenter leur défense.

Art. 8.

(1) Le fonctionnaire sanctionnateur invite les témoins, sur base des coordonnées obtenues conformément à l'article 7, paragraphe 2, point 6°, par lettre recommandée à se présenter devant lui le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense.

Les témoins doivent être majeurs.

(2) Les témoins prêtent le serment de dire toute la vérité et rien que la vérité. Le fonctionnaire sanctionnateur leur demande leur identité, âge, état, profession, adresse, s'ils sont parents ou alliés du contrevenant et à quel degré ou s'ils sont à son service. Il est fait mention de la demande et de la réponse dans la décision du fonctionnaire.

Les témoins déposent oralement.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur entend les témoins séparément et en dehors de la présence du contrevenant. Il est dressé procès-verbal de leurs déclarations.

Le procès-verbal ne peut contenir ni des interlignes, ni des ratures, ni des renvois.

Le procès-verbal est signé par le fonctionnaire sanctionnateur, son secrétaire et le témoin, après que la lecture lui en a été faite, et par l'interprète, s'il y a lieu.

Si le témoin refuse de signer ou ne peut pas signer, mention en est faite au procès-verbal.

(4) La présence d'un interprète assermenté peut être demandée, soit par le fonctionnaire sanctionnateur, soit par le témoin ou le contrevenant, lorsque ces derniers ne parlent ou ne comprennent pas l'une des trois langues administratives conformément à la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues. Les frais de traduction sont à charge de la Trésorerie de l'État.

(5) L'attestation testimoniale contient la relation des faits auxquels son auteur a assisté ou qu'il a personnellement constatés. Elle mentionne l'identité, la date et le lieu de naissance, l'adresse et la profession de son auteur, ainsi que, s'il y a lieu, son lien de parenté ou d'alliance avec le contrevenant, le lien de subordination à son égard, de collaboration ou de communauté d'intérêts avec lui. Elle indique en outre qu'elle est établie en vue de sa production devant le fonctionnaire sanctionnateur et que son auteur a connaissance qu'une fausse attestation de sa part l'expose à des sanctions pénales. L'attestation est écrite, datée et signée de la main de son auteur, qui doit être majeur. Celui-ci lui annexe, en photocopie, tout document officiel justifiant de son identité et comportant sa signature.

(6) Les témoins ont le droit de ne pas se présenter devant le fonctionnaire sanctionnateur et de refuser la déposition ou l'attestation.

L'absence du témoin, le refus de déposer ou d'attester sont actés au procès-verbal.

Art. 9.

(1) La décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur est prise dans un délai de quatre mois à partir de la communication visée à l'article 7, paragraphe 2 et portée à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée dans les conditions de l'article 7, paragraphe 2.

(2) La décision indique les voies de recours, 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.

(3) Après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative.

Art. 10.

(1) Après l'expiration du délai fixé par l'article 7, paragraphe 2, point 2°, le fonctionnaire sanctionnateur inflige l'amende administrative :

1° lorsque le contrevenant a informé le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits ;

2° lorsque le contrevenant ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur ;

3° le cas échéant, après que le contrevenant ou son représentant a présenté sa défense orale ou écrite.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, si les moyens de défense exposés sont justifiés ou si le constat est entaché d'irrégularités ou d'erreurs matérielles.

Art. 11.

Le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée.

Chapitre 3 - Amende administrative**Section 1^{re} - Perception de l'amende****Art. 12.**

(1) Les amendes administratives et les frais administratifs sont perçus par les communes du lieu de constatation de l'infraction et à leur profit.

(2) Vingt pour cent du total annuel perçu par commune au titre d'amendes administratives et de frais administratifs sont versés à la Trésorerie de l'État.

Section 2 - Taxe unique**Art. 13.**

(1) Les infractions qui font l'objet d'une sanction administrative donnent lieu au paiement d'une taxe unique de 25 euros.

Le contrevenant à une infraction ou à plusieurs infractions concomitantes, ayant fait l'objet d'un constat au titre de l'article 4, peut s'acquitter à la recette communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction, dans un délai de quinze jours à partir du jour de la constatation de l'infraction, d'une taxe unique de 25 euros.

(2) À cette fin, l'agent remet au contrevenant un avis de paiement. Cet avis indique que le contrevenant effectue le paiement auprès de l'administration communale par les moyens de paiement prévus par règlement grand-ducal et qu'à défaut de paiement de la taxe, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

Cet avis tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai visé au paragraphe 1^{er}. L'agent établit une copie de l'avis de paiement et la dépose à la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(3) Le paiement de la taxe vaut reconnaissance de l'infraction et met fin à la procédure de sanction administrative.

Lorsque la taxe est réglée après le délai visé au paragraphe 1^{er}, elle est consignée à la caisse communale. Elle est remboursée, si le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, ou imputée sur l'amende administrative et les frais administratifs.

(4) À défaut de paiement de la taxe après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, la commune transmet la copie du constat, qui contient l'avis de paiement, au fonctionnaire sanctionnateur par courrier dans les plus brefs délais. La commune conserve une copie du constat.

(5) Les modalités supplémentaires relatives au paiement de la taxe unique, ainsi que le modèle-type du constat et de l'avis de paiement sont déterminés par règlement grand-ducal.

Section 3 - Prescription des amendes administratives**Art. 14.**

Les amendes administratives se prescrivent par cinq ans à partir du jour respectivement où la décision du fonctionnaire sanctionnateur a été portée à la connaissance du contrevenant ou, en cas de recours, où le jugement du tribunal administratif a été porté à la connaissance du contrevenant.

Chapitre 4 - Recours

Art. 15.

(1) Les décisions de sanctions administratives communales prises par le fonctionnaire sanctionnateur peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif dans les conditions prévues par la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et par la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

(2) Le recours a un effet suspensif.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui lui ont été signifiés conformément à l'article 14-1, paragraphe 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ainsi que des décisions prises par le tribunal administratif.

(4) La décision de réformation du tribunal administratif tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

(5) À défaut de recours exercé devant le tribunal administratif, en cas de recours irrecevable ou de recours déclaré non-fondé, la décision du fonctionnaire sanctionnateur tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

TITRE II - Dispositions modificatives

Art. 16.

(1) À l'article 209-1, point 1°, du Code pénal, les termes « ou le fonctionnaire sanctionnateur » sont insérés entre les termes « administrative » et « pour ».

(2) À l'article 269 du Code pénal, les termes « les agents municipaux, » sont insérés entre les termes « les officiers ministériels, » et « les gardes champêtres ».

(3) À l'article 551, le point 4° du Code pénal est abrogé.

(4) À l'article 220 du Code pénal, les termes « , ainsi que devant le fonctionnaire sanctionnateur » sont insérés entre les termes « administrative » et « sera ».

Art. 17.

Au Livre premier du Code de procédure pénale, Titre I^{er}, Chapitre I^{er}, Section IV, il est ajouté un paragraphe 5 nouveau intitulé « De l'agent municipal », composé de l'article 15-1*bis* nouveau, qui prend la teneur suivante :

« Art. 15-1*bis*.

(1) Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière 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.

Ils conduisent devant un officier de police judiciaire tout individu qu'ils surprennent, dans les limites de leur compétence territoriale, en flagrant crime ou délit.

(2) Les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions, ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

(3) Avant d'entrer en fonctions, ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité ».

(4) L'article 458 du Code pénal leur est applicable. ».

Art. 18.

À l'article 49 de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, les termes « les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale, » sont insérés entre les termes « ainsi que » et « les ».

Art. 19.

À l'article 6, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive, les termes « les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale et » sont insérés entre les termes « ainsi que » et « les ».

Art. 20.

La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit :

1° L'article 29, alinéa 6 est remplacé comme suit :

« Les règlements de police générale sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. ».

2° Les articles 97 et 98 sont abrogés.

3° L'article 99 est remplacé comme suit :

« Art. 99.

Chaque commune peut avoir un ou plusieurs agents municipaux.

Les agents municipaux concourent sous le contrôle du chef du commissariat de police à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage en décernant des avertissements taxés conformément à l'article 15, alinéas 1^{er}, 3 et 4, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale.

Sans préjudice des attributions de la Police grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, le conseil communal peut, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, créer un service de proximité, auquel sont affectés des agents municipaux, qui est destiné à contribuer à l'accroissement du sentiment de sécurité des citoyens et à la prévention des nuisances publiques par l'exercice des missions suivantes :

- 1° sensibilisation du public à la sécurité, à la prévention et aux législations et réglementations en vigueur ;
- 2° information et signalement aux services compétents de la commune et de l'État des problèmes de sécurité, d'environnement et de voirie ;
- 3° assistance aux piétons qui traversent la chaussée ;
- 4° surveillance de personnes ou des propriétés de la commune lors d'événements organisés par celle-ci ;
- 5° assistance aux personnes victimes de détresses, d'accidents ou d'autres événements mettant en danger leur intégrité physique.

Les agents municipaux ne peuvent exercer les missions visées à l'alinéa 3, points 1° à 3°, que sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 4°, dans tous les lieux où sont organisés des événements par la commune.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 5°, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux sont fixées par règlement grand-ducal.

Les agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs missions énumérées à l'alinéa 3, points 1° à 5°, doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la prévention de la délinquance, la sensibilisation de la population à la sécurité, la législation sur la sécurité routière et les gestes de premier secours. Le programme et la durée de formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont définis dans un règlement grand-ducal.

Les agents municipaux sont à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes.

Dans l'exercice des missions énumérées à l'alinéa 1^{er}, points 1° à 5°, les agents municipaux ne peuvent pas poser d'autres actes que ceux qui découlent des compétences explicitement prévues dans la présente loi. Ils ne peuvent avoir recours à aucune forme de contrainte ou de force.

Dans l'exercice de leurs missions, les agents municipaux portent l'uniforme et les insignes déterminés par le conseil communal. Ils sont placés sous l'autorité du bourgmestre et collaborent avec la Police grand-ducale et le Corps grand-ducal d'incendie et de secours.

L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux dans une ou plusieurs autres communes, à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service. ».

Art. 21.

À l'article 23 de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens, il est ajouté un paragraphe 5 nouveau qui prend la teneur suivante :

« (5) Les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale recherchent et constatent par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions aux dispositions des articles 2 et 11, sauf dans les parties communes des immeubles collectifs. ».

Art. 22.

La loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets est modifiée comme suit :

1° À la suite de l'article 45, il est ajouté un article 45*bis* qui prend la teneur suivante :

« Art. 45*bis*.

Les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale recherchent et constatent par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les contraventions aux dispositions de l'article 47, paragraphe 2*bis*, alinéa 1^{er}, points 6° et 7° de la présente loi et aux règlements pris en son exécution.

Les agents municipaux visés au paragraphe 1^{er} doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions, ainsi que sur les dispositions pénales de la présente loi. Le programme et la durée de la formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal. ».

2° À l'article 48, il est inséré un nouvel alinéa 2, l'alinéa 2 devenant l'alinéa 3, qui prend la teneur suivante :

« En cas de contraventions punies conformément aux dispositions de l'article 47, paragraphe 2*bis*, alinéa 1^{er}, points 6° et 7°, des avertissements taxés peuvent être décernés par les agents municipaux, en accord avec le chef du commissariat de police, qui remplissent les conditions de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale. ».

Art. 23.

À l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, le paragraphe 2 est complété par un dernier alinéa qui prend la teneur suivante :

« La Police peut procéder à des contrôles d'identité dans le cadre de la constatation d'infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives conformément à la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux. ».

TITRE III - Dispositions transitoires et finales**Art. 24.**

(1) Les gardes champêtres en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent de les exercer jusqu'à ce qu'elles cessent définitivement dans les conditions de l'article 49 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

(2) Ils sont chargés de veiller à la conservation des propriétés, des récoltes et des fruits de la terre. Ils concourent, sous l'autorité du bourgmestre, à l'exécution des lois et règlements de police, ainsi qu'au maintien du bon ordre et de la tranquillité dans la commune.

Ils sont en outre à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes et la durée de leurs autres prestations.

À la demande des communes intéressées, le ministre de l'Intérieur peut autoriser le garde champêtre d'une commune à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes, à condition qu'il y ait accord sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

(3) Les gardes champêtres sont maintenus dans leurs carrières, gardent leurs expectatives de carrière et leurs possibilités d'avancement.

Art. 25.

La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant :

« loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux ».

Art. 26.

La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg à l'exception de l'article 6 qui entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

La Ministre de l'Intérieur,
Taina Bofferding

Cabasson, le 27 juillet 2022.
Henri

Doc. parl. 7126 ; sess. ord. 2016-2017, 2017-2018, 2020-2021 et 2021-2022.

