

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 administrative“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 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 soutènement.

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.“

