

N° 7126⁶

N° 7124⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

relative aux sanctions administratives communales modifiant

- 1° le Code pénal ;**
- 2° le Code de procédure pénale;**
- 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.**

PROJET DE LOI

portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;**
- 2° de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales**

* * *

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU SYNDICAT DES VILLES
ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

(16.7.2018)

OBSERVATIONS GENERALES

Le SYVICOL a pris connaissance des amendements gouvernementaux du 8 mai 2018 modifiant le projet de loi n°7124 portant modification : 1. de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 2° de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales et du projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales.

Le présent avis complémentaire se limite, à de rares exceptions près, à l'analyse des amendements proposés par les auteurs du projet de loi. Pour des raisons évidentes de lisibilité et de compréhension du texte, le SYVICOL n'entend pas reproduire ici son avis du 27 septembre 2017 qui conserve toute sa pertinence en ce qui concerne les articles non modifiés par les amendements déposés.

Le SYVICOL rappelle qu'il soutient en principe la démarche du gouvernement visant à mettre en place un système de sanctions administratives communales, et il salue les efforts des auteurs des amendements pour remédier aux lacunes du projet de loi et le rendre conforme aux exigences du Conseil d'Etat, qui a formulé trois oppositions formelles.

De même, si le SYVICOL se réjouit de voir qu'un certain nombre des critiques exprimées dans son avis sont, de fait, devenues caduques, il se permet néanmoins de regretter que, dans le cadre de l'examen de tels projets de loi qui ont un impact direct sur les autorités communales, les auteurs des amendements

se soient affranchis de son avis. Il espère que le législateur se penchera sur ses préoccupations qui y sont exprimées.

Le SYVICOL constate cependant avec satisfaction que les amendements soumis par le gouvernement clarifient l'application du système des sanctions administratives principalement en ce qui concerne les mineurs, la mission et les pouvoirs du fonctionnaire sanctionnateur, le paiement immédiat et le recouvrement des amendes et des frais administratifs.

A l'inverse, le SYVICOL regrette notamment que la problématique liée à la constatation des faits par les agents, aux constats dont l'auteur des faits est inconnu ou encore celle liée au consentement du contrevenant quant au paiement immédiat, subsistent.

Finalement, le SYVICOL avait mis en garde dans son avis contre le risque que des comportements actuellement répréhensibles sur base du système pénal ne soient plus punis ou soient sanctionnés de manière inefficace par les sanctions administratives, mettant ainsi en péril la mission de maintien de l'ordre par les communes. Ce conflit se cristallise autour du fait que les infractions prévues à l'article 20 du projet de loi pourront à l'avenir uniquement être frappées de sanctions administratives, et dès lors leur opportunité doit être examinée avec la plus grande prudence. Le SYVICOL constate d'ailleurs que cette liste n'est pas non plus à l'abri des critiques émises par le Conseil d'Etat, et il déplore que les auteurs des amendements n'en aient pas tenu compte.

*

COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS

Amendement 2

Si l'amendement 2 rectifie l'article 1^{er} du projet de loi en réponse à une observation du Conseil d'Etat, ses auteurs n'ont néanmoins pas tenu compte de la remarque de ce dernier quant à la réserve d'un régime de sanctions pénales ou administratives déjà existant au niveau national. Or, dans son avis précité, le SYVICOL avait déjà souligné le risque d'insécurité juridique lié à une possible interférence entre sanctions pénales et sanctions administratives, et tant l'analyse des juridictions que celle du Conseil d'Etat abondent dans ce sens. Soit le législateur est d'avis que la réserve apportée à l'article premier¹ est inutile en vertu du principe « non bis in idem », soit il convient d'épurer la liste des faits énumérés à l'article 20 de ceux qui entrent en conflit avec des contraventions pénales prévues par des textes légaux ou réglementaires.

Le SYVICOL prend note de la précision apportée par le nouveau paragraphe 2 de l'article 1^{er}, selon laquelle le système des sanctions administratives ne s'applique pas aux mineurs. Il se permet toutefois de rappeler son invitation à étudier la possibilité d'élargir la compétence du tribunal de la jeunesse aux faits constituant une infraction d'après les règlements de police générale, voire d'appliquer le système des sanctions administratives aux mineurs selon une procédure spéciale qui pourrait s'inspirer du droit belge.

Amendements 3 et 4

Ces amendements sont supposés clarifier les compétences du conseil communal quant à la faculté de sanctionner, dans son règlement de police générale, les faits énumérés à l'article 20 du projet de loi. Toutefois, il faut rappeler que l'exclusivité de la sanction administrative résultant de l'article 20 impose per se aux communes, si elles veulent continuer à incriminer ces faits, de mettre en place le régime des sanctions administratives. Il reviendra ensuite au fonctionnaire sanctionnateur de personnaliser le montant de l'amende en fonction de la gravité des faits, ce qui est désormais prévu par l'article 4 modifié du projet de loi.

Amendement 5

Le SYVICOL constate avec satisfaction que les auteurs des amendements ont décidé de donner au fonctionnaire sanctionnateur un véritable pouvoir de sanction puisqu'il disposera désormais de la possibilité d'infliger au contrevenant une amende proportionnée à l'infraction, ouvrant la voie à un contrôle

¹ « à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi ou d'un règlement grand-ducal pour les mêmes infractions »

par le juge administratif de la légalité de la décision attaquée et de son caractère approprié. Tout comme il peut moduler le montant de l'amende, le fonctionnaire sanctionnateur peut aussi décider de ne pas en infliger une lorsqu'il estime que les moyens de défense présentés par le contrevenant sont justifiés, cette décision intervenant à l'issue de la procédure orale ou écrite devant lui d'après le nouvel article 9 du projet de loi.

Par contre, le SYVICOL regrette que les auteurs des amendements n'aient pas tenu compte de sa demande visant à ce qu'une commune puisse, non seulement faire constater, mais encore sanctionner une violation de son règlement général de police en désignant son propre fonctionnaire sanctionnateur. Il réitère ici sa demande et espère que le législateur fera droit à l'argumentation plus amplement développée dans son avis précité.

L'amendement portant sur le paragraphe 3 de l'article 4 augmente les frais administratifs qui passent de 15.-EUR à 20.-EUR. Le SYVICOL aura l'occasion de revenir sur la problématique du recouvrement de ces frais lors de l'examen de l'amendement 14 portant sur le nouvel article 12 du projet de loi (ancien article 13).

Amendement 6

L'amendement 6 entend régler la question de la transmission des données relatives aux constats à la commune, en disposant que « le constat est déposé à l'administration communale ». Etant donné que le ressort des membres du cadre policier de la Police grand-ducale dépasse le territoire d'une seule commune, le SYVICOL estime utile de préciser qu'il s'agit de l'administration communale où les faits se sont produits. La phrase pourrait être complétée comme suit : « à l'administration communale du lieu de constatation de l'infraction ». Le SYVICOL constate cependant que cette nouvelle disposition est similaire au nouvel article 16 (1) résultant de l'amendement 19, d'après lequel « Le constat, portant mention du consentement, est déposé à l'administration communale ». Or, le constat doit, dans tous les cas de figure – quel que soit l'agent qui a constaté l'infraction et que le contrevenant ait donné son consentement au paiement immédiat ou non – être déposé à l'administration communale, qui se charge ensuite de le transmettre au fonctionnaire sanctionnateur dans le cas où le contrevenant n'a pas consenti au paiement immédiat ou n'a pas procédé au paiement immédiat dans le délai lui imparti. Le SYVICOL est d'avis que cette disposition pourrait utilement être insérée à l'article 14 ou 16 du projet de loi dans la mesure où, logiquement, le constat précède la sommation qui doit être transmise immédiatement à la commune.

Il note par ailleurs que la qualification de « témoins directs » des faits qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives a été maintenue. Or, tout comme le SYVICOL, le Conseil d'Etat a soulevé la question du constat des faits dont l'auteur est inconnu, vu l'absence de pouvoirs d'enquête de l'agent qui constate l'infraction. Cette problématique, liée principalement aux infractions passives ou infractions par omission reste entière. Il faut néanmoins observer que si le contrevenant (par exemple le propriétaire ou l'entrepreneur) doit toujours pouvoir être identifié, le projet de loi n'exige pas expressément sa présence sur place.

Amendements 9, 10 et 11

Ces amendements modifient les articles 8 à 10 du projet de loi qui concernent le déroulement de la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur.

Désormais, la saisine du fonctionnaire sanctionnateur par la commune entraînera systématiquement la poursuite de la procédure administrative, le fonctionnaire sanctionnateur ne pouvant décider de ne pas infliger d'amende qu'à l'issue de cette dernière et s'il estime que les contestations du contrevenant sont légitimes et justifiées. Cette disposition est à mettre en parallèle avec le nouvel article 8 (1) qui fixe désormais le point de départ du délai de 4 mois endéans lequel le fonctionnaire sanctionnateur doit prendre sa décision, à partir de la communication par le fonctionnaire sanctionnateur au contrevenant des faits conformément au nouvel article 7 (2).

Or, le SYVICOL se demande s'il ne serait pas opportun, s'agissant d'une simple mesure d'administration, de fixer un délai entre la saisine du fonctionnaire sanctionnateur et cette communication afin d'éviter de laisser traîner inutilement la procédure administrative depuis le constat des faits. De même, le SYVICOL s'était étonné du délai relativement long de 4 mois accordé au fonctionnaire sanctionnateur pour rendre sa décision, qui est à comparer avec le délai de 15 jours accordé au contrevenant pour exposer ses moyens de défense, même si le non-respect de ce délai n'est pas sanctionné par une nullité mais ouvre uniquement au fonctionnaire sanctionnateur la possibilité de prendre une décision.

Concernant le point de départ du délai, il faudrait préférer à l'article 7 (2) point 2 le terme de « communication » employé par le nouvel article 7 (2) et 8 (1) à celui de « notification ».

Le droit pour le contrevenant d'exposer sa défense oralement est désormais limité au cas où il est dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit selon l'amendement 9. Si le SYVICOL comprend tout à fait les motifs ayant conduit les auteurs à introduire cet amendement, il doit néanmoins constater que le nouveau libellé du point 2 pose davantage de problèmes qu'il n'en résout : comment et dans quel délai le contrevenant peut-il réclamer le droit de présenter sa défense oralement ? Devra-t-il justifier de son impossibilité de présenter sa défense par écrit ? Pareillement, le point 3 dispose que le contrevenant a « le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix ». A priori, cela ne concerne que la procédure orale et non la procédure écrite.

Amendements 12 et 13

Ces amendements sont les bienvenus alors que le SYVICOL avait critiqué le manque d'information des communes en ce qui concerne les décisions prises en cours de procédure. Désormais, les communes seront informées par le fonctionnaire sanctionnateur, tant de sa décision que de l'introduction par le contrevenant d'un recours devant le Tribunal administratif respectivement du jugement rendu par ce dernier, information qui est nécessaire pour les communes afin de réclamer le paiement de l'amende auprès du contrevenant. L'encaissement de ces amendes par les receveurs communaux sera également facilité dans la mesure où la décision du fonctionnaire sanctionnateur, respectivement la décision de réformation du Tribunal administratif, vaudra titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Amendement 14

L'amendement 14 remanie l'ancien article 13 du projet de loi relatif à la perception de l'amende par les communes. Ainsi, le paragraphe 1^{er} du nouvel article 12 du projet de loi prévoit désormais que la commune du lieu de constatation de l'infraction perçoit le montant de l'amende administrative auquel viennent s'ajouter des frais administratifs qui s'élèvent à 20.- EUR, selon le nouvel article 4 (3).

Il faut rappeler que dans le projet de loi initial, ces frais administratifs étaient acquis au bénéfice de l'Etat, et le SYVICOL s'était interrogé sur la récupération de ces frais indépendamment de l'encaissement de l'amende administrative par la commune, ainsi que sur les flux financiers entre ces deux créateurs. L'amendement répond en partie à cette préoccupation dans la mesure où il fait de l'amende et des frais un ensemble au profit des communes. De plus, il supprime le paragraphe 2 de l'ancien article 13 qui obligeait les communes à poursuivre le recouvrement de ces amendes par la voie administrative, et désormais le receveur communal pourra encaisser les amendes et les frais administratifs dans les conditions de droit commun, ce qui est à saluer.

Toutefois, il lui substitue un nouveau paragraphe libellé comme suit : « *Vingt pour cent du total annuel perçu par commune au titre d'amendes administratives et de frais administratifs sont versés à la Trésorerie de l'Etat* ». Cette disposition doit, selon le commentaire de l'amendement, assurer à l'Etat une part des frais administratifs perçus par les communes.

Si le SYVICOL ne conteste pas le fait que l'Etat ait droit au remboursement d'une partie de ses frais exposés pour le traitement des sanctions administratives par le fonctionnaire sanctionnateur, il s'oppose au dédommagement forfaitaire de vingt pour cent au profit de l'Etat tel que proposé.

Un rapide calcul démontre l'absence d'équité du système : sur le montant minimum de l'amende augmenté des frais administratifs soit 45.-EUR, une commune devra reverser 9.-EUR à l'Etat. Au contraire, sur le montant maximum de l'amende augmenté des frais administratifs soit 270.-EUR, une commune devra reverser 54.-EUR alors qu'elle n'a réellement perçu que 20.-EUR. De plus, il faut souligner que la mise en place des sanctions administratives par les communes risque d'entraîner des coûts supplémentaires pour les communes liés au traitement de ces dernières et éventuellement au besoin d'engager un ou des agents municipaux qu'il est difficile d'évaluer à l'heure actuelle.

Dans un souci d'équité et de transparence, le SYVICOL estime qu'il faut abandonner le dédommagement forfaitaire de vingt pour cent au profit d'un dédommagement de l'Etat sur base des frais administratifs réels perçus par les communes. Ainsi, chaque commune dressera un décompte annuel renseignant le montant total des frais administratifs perçus dans le cadre du système des sanctions administratives sur base du fichier des sanctions administratives, qu'elle remboursera ensuite à l'Etat.

Amendements 15 à 19

Ces amendements portent sur le paiement immédiat par le contrevenant des infractions qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative. Désormais, le paiement immédiat est subordonné au consentement du contrevenant qui, s'il accepte le paiement immédiat, se voit remettre une sommation de s'acquitter du tarif de 25.-EUR dans un délai de 15 jours auprès de la recette communale.

Si la nouvelle rédaction des articles 13 à 16 apporte une clarification et une simplification quant au paiement immédiat, plusieurs observations doivent néanmoins être formulées.

En premier lieu, l'article 13 (1) maintient la nécessité pour les agents d'obtenir l'accord du contrevenant. Or, tant le Conseil d'Etat que le SYVICOL ont souligné l'incongruité de cette condition puisque le paiement immédiat par le contrevenant présuppose son consentement. Le Conseil d'Etat avait ainsi suggéré aux auteurs de s'inspirer de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques pour la rédaction de cette disposition. Cet article prévoit que « *L'avertissement taxé est subordonné à la condition soit que le contrevenant consente à verser immédiatement entre les mains des fonctionnaires préqualifiés la taxe due, soit, lorsque la taxe ne peut pas être perçue sur le lieu même de l'infraction, qu'il s'en acquitte dans le délai lui imparti par sommation. Dans cette deuxième hypothèse, le paiement peut notamment se faire dans le bureau de la police grand-ducale ou par versement au compte postal ou bancaire indiqué par la même sommation.* » Or, le paiement immédiat auprès des agents visés à l'article 5 du projet de loi, critiqué par le SYVICOL, a été abandonné par le projet de loi.

Reste donc la seconde hypothèse dans laquelle la taxe n'est pas perçue sur le lieu de l'infraction mais où le contrevenant s'en acquitte dans le délai lui imparti par sommation. Son consentement n'est, dans ce cas de figure, pas à requérir : soit, il paye dans les 15 jours, soit il ne paye pas, son consentement étant sans incidence sur les suites de la procédure devant le fonctionnaire sanctionneur. A défaut, si la formulation devait être maintenue comme telle, les questions soulevées par le SYVICOL dans son précédent avis liées au fait de recueillir le consentement du contrevenant conserveraient toute leur pertinence.

En pratique, chaque contrevenant devrait alors se voir adresser une copie du constat accompagnée de la sommation de payer. En effet, l'information du contrevenant doit être garantie. Elle porte sur deux éléments types : d'une part, sur les faits qui lui sont reprochés, d'autre part, sur le fait qu'il peut se voir infliger une amende administrative. Or, au nouvel article 13 (2), les auteurs ont supprimé la remise d'une copie du constat au contrevenant.

Le SYVICOL est d'avis que cette mesure doit être réintroduite afin que le contrevenant, surtout s'il n'est pas présent au moment de la constatation, ait pleine connaissance des faits qui lui sont reprochés. La copie du constat pourrait également reproduire par écrit l'information selon laquelle le contrevenant peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250.- EUR augmentée de frais administratifs d'un montant de 20.-EUR visée à l'article 13 (2), cette information devant dans tous les cas être délivrée au contrevenant, que ce dernier marque son consentement à un paiement immédiat ou non. L'apposition de cette mention par écrit sur la copie du constat adressé au contrevenant permettrait de constater que cette condition a bien été remplie.

En ce qui concerne le paiement, les auteurs proposent que celui-ci se fasse à la recette communale « par carte bancaire de débit ou de crédit ou par virement ou en espèces ». L'administration communale devrait par conséquent avoir le choix des modes de paiement acceptés. Pour lever tout doute à ce sujet, le SYVICOL préconise de préciser à la suite du texte « selon les moyens de paiement acceptés par la commune ». Il propose également que la sommation puisse indiquer directement les coordonnées bancaires de l'administration communale auprès de laquelle le montant est à acquitter, afin d'éviter que le contrevenant n'ait à se déplacer inutilement. L'article 15 (1) serait alors à compléter par la précision que le paiement peut également se faire par versement au compte bancaire indiqué sur la sommation.

Pour ce qui est du nouvel article 16, le SYVICOL renvoie à ses remarques précédentes au sujet du nouvel article 5 (1) quant au dépôt du constat à l'administration communale. Il note avec satisfaction que les auteurs de l'amendement ont décidé de supprimer le délai imposé à la commune pour l'envoi du constat au fonctionnaire sanctionneur, les communes ayant de toute évidence intérêt à le faire suivre dans les meilleurs délais. Par contre, ils n'ont pas tenu compte de sa suggestion tendant à une digitalisation des échanges d'informations entre la commune et le fonctionnaire sanctionneur, en mettant en place une transmission électronique des constats respectivement de la décision du fonctionnaire sanctionneur.

Un nouveau paragraphe 3 a été ajouté à l'article 16 nouveau du projet de loi selon lequel « le paiement immédiat effectué après le délai visé à l'article 14 paragraphe 2 est remboursé ». Le SYVICOL est d'avis que cette disposition complique inutilement la tâche des administrations communes, qui devront adresser un courrier au contrevenant pour lui demander de communiquer son numéro de compte en vue du remboursement, à supposer que ce dernier y réserve une suite. De plus, ce remboursement ne tient pas compte de la décision à prendre par le fonctionnaire sanctionnateur. Il s'oppose dès lors au remboursement projeté, alors que le montant de 25.-EUR peut parfaitement être conservé à titre de garanti pendant le déroulement de la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur, et à l'issue de celle-ci, soit le contrevenant devra régler la différence par rapport à la décision du fonctionnaire sanctionnateur, soit la commune devra rembourser la somme de 25.-EUR au cas où les moyens de défense exposés sont justifiés. Le SYVICOL recommande partant de remplacer le paragraphe 3 de l'article 16 par la disposition suivante : « *Le paiement immédiat effectué par le contrevenant après le délai visé à l'article 14 est conservé par la recette communale qui rembourse le montant de 25.-EUR à l'issue de la procédure administrative si le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende. Dans le cas contraire, ce paiement est imputé sur le montant à payer par le contrevenant au titre de l'amende administrative et des frais administratifs.* » Cette proposition clarifie le fait que le délai de 15 jours pour procéder au paiement immédiat est un délai de rigueur, tout en évitant des flux financiers superflus.

Amendement 22

Cet amendement introduit l'obligation pour les communes et la Police grand-ducale de tenir un fichier des sanctions administratives. Celui-ci est le pendant du fichier qui est tenu par le fonctionnaire sanctionnateur pour les constats qui lui ont été transmis. L'utilité d'un tel fichier dans le cadre du traitement des sanctions administratives est incontestable, et son efficacité se trouverait accrue si ce fichier était complété par les informations relatives au paiement (paiement immédiat, remboursement, paiement de l'amende et des frais administratifs) ainsi que par les informations quant à la décision du fonctionnaire sanctionnateur respectivement du juge administratif.

En ce qui concerne les données personnelles relatives au contrevenant, il faut noter que l'administration communale n'a accès à ces informations que si la personne qui fait l'objet du constat réside sur son territoire et, même dans ce cas, on peut douter que le registre communal des personnes physiques puisse être utilisé à cette fin. Il faudrait alors prévoir une disposition identique à l'article 7 (1) du projet de loi afin de garantir à la personne responsable de ce fichier un accès aux données pertinentes du registre national des personnes physiques.

Amendement 23

L'amendement modifiant le futur article 15-1 bis du Code de procédure pénale ajoute un paragraphe 2 qui prévoit que les agents municipaux qui recherchent et constatent les contraventions aux règlements de police générale devront, non seulement avoir réussi à l'examen de promotion de leur carrière, mais encore avoir suivi une formation professionnelle spéciale dont les modalités de contrôle des connaissances seront précisées par voie de règlement grand-ducal.

Le SYVICOL salue le fait que le cadre de la future formation à suivre par les agents municipaux soit désormais précisé, sous réserve de l'analyse du règlement grand-ducal à venir. Il espère que ces cours pourront être proposés dans les meilleurs délais afin que les agents municipaux, qui peuvent s'appuyer sur une solide expérience mais n'ont jamais été confrontés à de tels procédures, soient disponibles rapidement sur le terrain.

Il faut également se demander si, pour les futurs recrutements à venir, cette formation professionnelle spéciale ne devrait pas faire partie de la formation de base des agents municipaux, dans le but d'améliorer le service rendu aux citoyens.

Amendement 24

L'amendement 24 apporte plusieurs changements à l'article 23 du projet de loi qui a pour objet de modifier la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

En premier lieu, les auteurs renoncent à remplacer l'article 29 de la loi communale dans son intégralité et seul le dernier alinéa de l'article 29 est modifié pour donner compétence au ministre de l'Intérieur d'approuver les règlements de police adoptés par les conseils communaux. Le SYVICOL constate qu'entre la première et la seconde version du texte, le terme « générale » à la suite des règlements de

police qui devront à l'avenir faire l'objet d'une approbation a disparu. Il est rappelé que la typologie classique des règlements de police administrative comprend deux catégories, à savoir le règlement de police générale et les règlements de police spéciale. Le SYVICOL ne voit pas de raison particulière qui justifierait l'approbation par le ministre de l'Intérieur de tous les règlements de police spéciale, à moins qu'un autre texte ne le prévoit expressément. Tel n'étant pas l'intention initiale des auteurs du projet de loi, il convient de corriger cet oubli.

De plus, le SYVICOL se pose la question du sort des règlements de police actuellement en vigueur, qui n'ont pas été approuvés ? Il aura l'occasion de revenir sur cette problématique lors de l'examen de l'amendement 27.

En second lieu, le point 3 modifie l'article 99, alinéa 2, qui précise quelle est l'entité sous l'autorité de laquelle les agents municipaux exercent leurs missions. Le SYVICOL approuve le nouveau texte en ce qu'il investit la même autorité, à savoir le bourgmestre, en ce qui concerne les missions de constater les infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage, et les infractions sanctionnées par des amendes administratives. Il tient cependant à rappeler qu'en vertu de l'article 67 de la loi communale modifiée, le bourgmestre peut déléguer ses attributions en tout ou partie à un des échevins. Le texte devrait soit opérer un renvoi à cet article, soit préciser « le bourgmestre ou la personne déléguée à cet effet » afin de couvrir par exemple les cas d'empêchement du bourgmestre (article 64) ou d'urgence (article 68). De même, le SYVICOL insiste à ce que soit précisé pour ce qui est de la constatation des contraventions et délits que les agents sont placés « sous l'autorité du procureur général d'Etat et sous la surveillance du procureur d'Etat ».

En dernier lieu, le nouveau point 5 rétablit le dernier alinéa de l'article 99 que le projet de loi initial entendait supprimer. Ainsi, la possibilité de demander au ministre de l'Intérieur d'autoriser un agent municipal d'une commune à exercer ses attributions dans une autre commune est maintenue, ce qui est à saluer. Néanmoins, si le texte supprime la condition que les communes soient limitrophes, restriction que le SYVICOL avait demandé à voir supprimer, il en impose une autre en limitant le nombre de communes concernées à deux. Le SYVICOL a du mal à saisir le pourquoi et le comment de cette condition, alors même que le commentaire de l'amendement précise qu'il s'agit d'ouvrir plus largement les possibilités de coopération entre communes ! Il demande dès lors à voir remplacer « une ou deux communes » par « une ou plusieurs communes ».

Amendement 27

Cet amendement supprime l'article 27 du projet de loi à l'encontre duquel le Conseil d'Etat avait formulé une opposition formelle pour des raisons d'incohérence et de manque de précision. Cet article accordait aux communes un délai de deux ans pour mettre leurs règlements de police générale en conformité avec les dispositions de l'article 23 du projet de loi – c'est-à-dire avec l'article 29 de la loi communale modifiée. Or, l'alinéa 2 de l'article 29 de la loi communale modifiée dispose que « Ces règlements ne peuvent être contraires ni aux lois, ni aux règlements d'administration générale ».

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'était interrogé sur le fait de savoir si certains faits de la liste des infractions à l'article 20 font déjà l'objet de règlements de police générale adoptés par les communes. Le SYVICOL confirme que c'est bien le cas de la plupart des règlements de police générale du pays qui sanctionnent ces faits comme des contraventions au sens du Code pénal, étant donné par ailleurs que les auteurs du projet de loi ont puisé leur inspiration dans les règlements de police générale existants.

Or, par l'effet conjugué de l'article 20 du projet de loi qui impose l'exclusivité de la sanction administrative et de l'article 29 de la loi communale modifiée, les règlements de police générale actuellement en vigueur se retrouveront contraires à la loi sur les sanctions administratives communales, et ce dès l'entrée en vigueur de celle-ci ! S'il est hasardeux d'en supputer les conséquences juridiques, une double conclusion s'impose pourtant : premièrement, les communes concernées devront obligatoirement remplacer leurs règlements de police traditionnels par de nouveaux règlements. Deuxièmement, si elles veulent continuer à sanctionner les faits libellés à l'article 20, elles n'auront pas d'autre choix que de mettre en place le régime des sanctions administratives. Le SYVICOL espère dès lors que cette liste fera l'objet des adaptations nécessaires, conformément à ses recommandations formulées dans son avis précité.

Il prie instamment le ministère de l'Intérieur, de mettre d'urgence à la disposition des communes, un règlement de police générale-type couvrant les matières communément admises comme relevant de l'ordre public au sens large, c'est-à-dire la propreté, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique,

et d'attirer l'attention de ces dernières quant au fait qu'elles devront procéder à une analyse approfondie de leurs règlements existants – y compris leurs règlements de police spéciale – afin d'éliminer toute disposition qui serait contraire au présent projet de loi. Cette étape, ainsi que l'adoption des nouveaux règlements de police pouvant prendre plusieurs mois, le SYVICOL estime nécessaire de fixer une entrée en vigueur différée de la future loi, afin de permettre le maintien des règlements de police en vigueur en attendant leur mise en conformité et d'éviter ainsi un vide juridique préjudiciable à l'ensemble des citoyens.

Amendements portant sur l'article I^{er} du projet de loi

Amendement 7

Cet amendement ajoute un paragraphe 5 au futur article 9-1 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif selon lequel « le recours a un effet suspensif ».

Or, il convient d'attirer l'attention du législateur sur le fait que ce paragraphe fait double-emploi avec le nouvel article 11, paragraphe 2, du projet de loi n°7126.

Amendements portant sur l'article II du projet de loi

Amendements 12 à 14

Ces amendements introduisent une procédure en matière d'audition de témoins devant le Tribunal administratif spécifique au recours contre les décisions de sanctions administratives communales. Les auteurs des amendements ont donc tenu compte de la critique formulée par le SYVICOL à l'endroit de l'ancien article 14-1, qui déroge aux règles de procédure usuelles et empêchait le juge administratif d'ordonner une audition de témoin même si une partie offrait de prouver ses prétentions par ce biais.

Cette modification met néanmoins en lumière les lacunes de la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur signalées à l'endroit de l'article 7, paragraphe 3 du projet de loi n°7126 quant aux « moyens de défense » qui peuvent être présentés et admis devant le fonctionnaire sanctionnateur.

En effet, si l'on admet que le contrevenant, respectivement l'Etat, peuvent demander l'audition de témoins devant le juge administratif, cette demande doit, a fortiori, pouvoir être présentée au stade préliminaire lors de la comparution devant le fonctionnaire sanctionnateur, ce d'autant plus que le texte prévoit que le contrevenant « a le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix ».

Le SYVICOL entend encore réitérer son observation par rapport au libellé de l'article 14-1, paragraphe 7, première phrase, alors que l'amendement 13 ne répond pas à l'incohérence soulevée par ses soins. Si la défense de l'Etat est assumée par un fonctionnaire du groupe de traitement A1, cela ne peut être le fonctionnaire sanctionnateur puisque ce dernier est à considérer, in fine, comme « l'autorité administrative ayant pris la décision ou la mesure attaquée ». Il y aurait dès lors lieu de clarifier quel est le ministère compétent pour éviter le risque de voir invoquer un éventuel vice de forme.

Amendement 16

Cet article clarifie un point de procédure en ce qu'il prévoit que sont expressément exclues de la procédure sous objet l'intervention et la tierce opposition. Les auteurs de l'amendement expliquent au commentaire de manière détaillée les raisons pour lesquelles le gouvernement a décidé d'écarter toute intervention de la commune dans le cadre de la procédure devant le Tribunal administratif, y compris le droit de recours. Après analyse, le SYVICOL peut se ranger à cette argumentation, qui serait toutefois à nuancer dans l'hypothèse où les communes se verraient accorder la possibilité de nommer leur propre fonctionnaire sanctionnateur.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 16 juillet 2018