

N° 7126¹³**N° 7124¹⁴****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**relative aux sanctions administratives communales modifiant**

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

PROJET DE LOI**portant modification :**

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

* * *

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

(22.7.2021)

I. REMARQUES GENERALES

Le SYVICOL se réjouit d'avancées concrètes quatre ans après le dépôt du projet de loi et trois ans après les derniers amendements gouvernementaux, qui avaient déjà apporté des modifications substantielles au projet de loi initial.

Madame la Ministre de l'Intérieur a sollicité l'avis du SYVICOL quant à ces nouveaux amendements gouvernementaux par courrier du 19 avril 2021. Comme le projet de loi n°7124 portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 2° de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales est lié, le SYVICOL procède également à l'analyse des amendements gouvernementaux y relatifs dans le cadre du présent avis.

Les représentants du SYVICOL ont été invités par le ministère à deux réunions, une première au cours de laquelle a été discutée la liste des faits pouvant être sanctionnés par une amende administrative, et une seconde au cours de laquelle a été présentée la réforme des compétences des agents municipaux et du service de proximité. Le SYVICOL tient à remercier le ministère de l'avoir consulté et il note d'ailleurs avec satisfaction que quelques-unes de ses remarques ont été prises en considération.

Le SYVICOL apporte son soutien plein et entier aux sanctions administratives communales dans la mesure où il vise à introduire un système simple et efficace de lutte contre les petites incivilités, compte-

tenu du fait que les communes sont, en pratique, privées de la possibilité de faire respecter leur règlement de police générale.

Ce constat diffère peu de celui fait en 1987 par les membres de la Commission des affaires communales et de l'aménagement du territoire, lors de l'examen du projet de loi n°2675 portant révision de la loi du 24 février 1843 sur l'organisation communale, devenu la loi du 13 décembre 1988 : « *un des plus grands problèmes pour les communes est celui de faire respecter leurs règlements. Ne disposant généralement pas d'agents propres aptes à constater les infractions, elles doivent être heureuses si les agents de la police ou de la gendarmerie trouvent le temps d'intervenir en cas de contravention. Mais alors, il faut encore amener le Parquet à poursuivre avant que l'infraction soit prescrite et à convaincre le tribunal* ». Or, si un corps d'agents propres à la commune aptes à constater les infractions aux règlements de police communaux existe, les communes sont encore aujourd'hui dépendantes de l'intervention des membres de la Police grand-ducale, faute de l'adoption du cadre réglementaire nécessaire¹. Le projet de loi vient donc finalement remédier à une lacune qui n'a pas pu être comblée efficacement par les membres de la Police grand-ducale. Il constitue un pas dans la bonne direction en ouvrant la possibilité sous certaines conditions aux agents municipaux auxquels sont attribués certains pouvoirs de police judiciaire, de constater les contraventions auxdits règlements, même si l'impact de cette ouverture reste à vérifier dans la pratique.

Le SYVICOL souhaite ardemment que les modifications introduites par le projet de loi, au sujet duquel il maintient toutefois certaines réserves, porteront leurs fruits contre les faits de petite délinquance qui empoisonnent le quotidien des citoyens. Le dispositif devra être mis à l'épreuve, et adapté le cas échéant en fonction des résultats produits.

Il est par ailleurs tout à fait conscient qu'une bonne répression va de pair avec une meilleure prévention de ces comportements, dans laquelle l'agent municipal a sans conteste un rôle important à jouer. C'est pourquoi il accueille favorablement les précisions apportées aux missions pouvant être confiées par les communes aux agents municipaux, tout en soulignant la nécessité de maintenir un cadre législatif flexible pour adapter ces tâches aux besoins de l'administration.

Les agents municipaux contribueront ainsi à décharger la Police de certaines missions, comme c'est déjà le cas en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. Le système d'avertissements taxés mis en place par le Code de la route pour constater et sanctionner les contraventions au Code fait d'ailleurs figure de modèle pour sa rapidité, sa simplicité et son efficacité. Les constatations effectuées par les agents municipaux sont ainsi gérées par le service national des avertissements taxés qui dépend de la Police grand-ducale, les communes étant ensuite dédommagées sur base forfaitaire. L'Etat bénéficie du fruit du travail des agents municipaux dans la mesure où ils ne se limitent pas à constater les seules infractions à la réglementation communale relative au stationnement et au parcage.

Précisément, l'instauration d'une liste unique de faits sanctionnés par une amende administrative présente l'avantage de pouvoir être traités uniformément au niveau national, comme les infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. Or, la procédure proposée par le projet de loi est lourde et complexe et nécessite de nombreux va-et-vient entre les membres de la Police grand-ducale, l'administration communale et le fonctionnaire sanctionnateur. C'est la raison pour laquelle le SYVICOL est d'avis qu'un traitement centralisé des amendes administratives par un service existant de l'Etat et des agents rompus à la gestion des amendes contribuerait à un effort de simplification administrative en faveur des communes et constituerait une juste contrepartie de leur contribution via les agents municipaux à l'allègement des tâches de la Police grand-ducale et à l'amélioration du sentiment de sécurité dans l'espace public.

Le SYVICOL demande dès lors que l'Etat collecte les amendes administratives et qu'il dédommage les communes à hauteur de 80% du total annuel perçu sur leur territoire respectif au titre d'amendes administratives.

La procédure des sanctions administrations communales pourrait également être simplifiée par la mise en place d'une plateforme électronique sécurisée pour tous les échanges d'informations entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur afin d'assurer un suivi efficace des constats ainsi que des amendes.

¹ Article 99, alinéa 5 : Un règlement grand-ducal fixera les conditions dans lesquelles les agents municipaux pourront constater des contraventions aux règlements communaux.

Le présent avis a été élaboré avec le soutien de la commission consultative 1 (volet administratif) du SYVICOL assistée d'agents municipaux, de gardes champêtres et de fonctionnaires communaux de plusieurs services de la Ville de Luxembourg. Le SYVICOL les remercie chaleureusement pour leur expertise et leur contribution précieuse à la rédaction de cet avis.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS COMPLEMENTAIRE

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL apporte son soutien au système des sanctions administratives communales dans la mesure où elles visent à introduire un **système simple et efficace de lutte contre les petites incivilités**. Son deuxième avis complémentaire complète ses avis précédents par une série d'observations en vue de faciliter la gestion des amendes administratives et de prévenir d'éventuelles difficultés de mise en application.
- L'instauration d'une liste unique de faits sanctionnés par une amende administrative présente l'avantage de pouvoir être traités uniformément au niveau national, comme c'est le cas des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. Le SYVICOL est d'avis qu'un **traitement centralisé des amendes administratives au niveau étatique** par un service existant et des agents rompus à la gestion des amendes contribuerait à un effort de simplification administrative en faveur des communes et constituerait une juste contrepartie de leur contribution via les agents municipaux à l'allègement des tâches de la Police grand-ducale et à l'amélioration du sentiment de sécurité dans l'espace public. Il demande dès lors que **l'Etat collecte les amendes administratives et qu'il dédommage les communes à hauteur de 80% du total annuel du montant perçu sur leur territoire respectif**.
- La procédure pourrait également être digitalisée par la mise en place d'une **plateforme électronique sécurisée** pour tous les échanges d'informations entre la commune et le fonctionnaire sanctionneur afin d'assurer un suivi efficace des constats ainsi que des amendes.
- L'amende administrative ne doit **pas exclure d'autres sanctions administratives ou mesures relevant de la police administrative** qui pourraient être prises par les autorités en complément à l'amende. Le SYVICOL propose de préciser les articles 1^{er} et 3 du projet de loi en ce sens.
- La **liste des faits pouvant être sanctionnés d'une amende administrative** appelle les remarques suivantes :
 - ✓ Le SYVICOL propose de remplacer 'le conseil communal' et 'le bourgmestre' par '**les autorités communales compétentes**' afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'autorité compétente chargée de délivrer une autorisation ;
 - ✓ Il demande que les principaux termes utilisés par le projet de loi – par exemple, voie publique et lieux accessibles au public, détenteur – fassent l'objet d'une **définition légale** ;
 - ✓ Le SYVICOL souhaite l'introduction d'un **dispositif spécifique pour faire cesser le trouble à l'ordre public** « lorsque toute autre mesure destinée à faire cesser le trouble s'avère inefficace » (points 1, 2, 12 et 17) ;
 - ✓ Il propose d'élargir la liste aux **actes de vandalisme sur du mobilier urbain** pour lesquelles la recherche de l'auteur des faits, s'il ne peut pas être identifié immédiatement, aurait peu de chance d'aboutir (point 9) ;
 - ✓ En revanche, il demande le retrait de comportements qui ne pourront pas être sanctionnés si leur auteur n'est pas **pris sur le fait** (point 15) et de **faits dont la gravité** justifie qu'une éventuelle atteinte soit poursuivie sur le plan pénal afin de pouvoir mettre en œuvre des moyens d'investigation pour identifier leur auteur (points 6, 7 et 8) ;
 - ✓ D'autres infractions de faible gravité actuellement réprimées pénalement dans certaines communes, comme **le fait d'apposer des affiches sur toute installation publique non prévue à cet effet** ou encore **le fait d'attirer ou de nourrir des animaux quand cette pratique est une cause d'insalubrité ou de gêne pour le voisinage**, pourraient être incluses dans cette liste.
- Le SYVICOL demande que la loi fasse l'objet d'une évaluation à échéance régulière quant à la pertinence et à l'efficacité des sanctions administratives communales afin de faire évoluer le cadre légal en tirant les leçons de sa mise en œuvre.

- Le littering est un phénomène de petite délinquance qui constitue un véritable fléau pour les communes et dont l'ampleur est telle qu'il justifie une action coordonnée et efficace à tous les niveaux de l'Etat. Les délits environnementaux sont sanctionnés par des avertissements taxés qui constituent aux yeux du SYVICOL une méthode adéquate et effective de règlement des infractions les moins graves ne justifiant pas la mise en œuvre d'un ensemble de procédures judiciaires pour pouvoir les sanctionner. Le cadre légal existe donc déjà, mais il nécessiterait une optimisation des moyens humains dédiés aux contrôles et à la répression, alors que trop peu d'infractions sont constatées. **Les agents municipaux pourraient, par leur grande présence sur le terrain, utilement constater certains des faits punis par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets et la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles par un avertissement taxé**, en sus des agents des autres administrations. Un fait serait ainsi puni de la même manière quel que soit l'agent qui le constate, grâce à un modèle générique et à des formules spéciales uniformisées. Le SYVICOL arrive à la conclusion que le seul moyen serait de doter les agents municipaux des compétences nécessaires à la constatation des délits environnementaux et il invite partant formellement les ministères concernés à explorer cette possibilité.
- La **procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur** prévue par les articles 7 à 10 du projet de loi soulève toujours quelques interrogations :
 - ✓ Comment et dans quel délai le contrevenant peut-il réclamer le droit de présenter sa défense oralement ?
 - ✓ Le contrevenant doit-il justifier de son impossibilité de présenter sa défense par écrit et si oui, quels sont les cas d'impossibilité qui pourront être invoqués ?
 - ✓ Quelles sont les conséquences du non-respect par le contrevenant du délai de 15 jours pour présenter sa défense par écrit ?
 - ✓ Quelles sont les conséquences de l'absence de comparution devant le fonctionnaire sanctionnateur ?
 - ✓ Concernant les témoins, des attestations testimoniales seront-elles admises ?
 - ✓ Selon quelle procédure les témoins seront-ils convoqués et comparaitront-ils ?
 Il formule plusieurs propositions pour compléter le texte afin d'augmenter la sécurité juridique.
- Si le SYVICOL est d'accord avec le nouvel article 12 concernant l'**amende minorée**, celui-ci devra être adapté conformément à sa **demande que la gestion des sanctions administratives revienne à l'Etat**. La même remarque vaut pour l'article 11. A titre subsidiaire, il insiste pour que ce soient les communes qui décident des modes de paiement qu'elles acceptent, un **paiement par virement bancaire sur le compte indiqué par l'avis de paiement** étant de nature à permettre de faciliter les démarches des contrevenants.
- L'article 15-*bis* du Code de procédure pénale donne compétence aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière notamment de rechercher et constater par procès-verbaux les contraventions aux règlements de police générale. Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière sont intégrés à la catégorie des fonctionnaires et **agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire**, dont fait également partie le garde champêtre. Si cette disposition avait été saluée par le SYVICOL, il avait cependant demandé que **la loi précise l'exercice de ces pouvoirs et en fixe les conditions et les limites**. En l'état actuel du texte, l'agent municipal pourra uniquement **constater les contraventions au règlement de police générale et en dresser procès-verbal, aucun autre acte ne pourra être posé par les agents** (par exemple, rassembler des preuves, recevoir les déclarations de témoins, procéder à une vérification d'identité, etc). Dans ces conditions, l'attribution de certaines fonctions de police judiciaire aux agents municipaux **ressemble davantage à une coquille vide qu'à une vraie révolution**. Les autorités judiciaires risquent d'être submergées par des procès-verbaux dressés contre des auteurs inconnus, et ce sont elles qui devront le cas échéant mener une enquête d'identification judiciaire ou classer sans suite des infractions considérées comme mineures. Le SYVICOL réitère partant sa revendication d'attribuer aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière des pouvoirs spécifiques de police judiciaire expressément définis.
- Les agents municipaux ayant réussi à l'examen de promotion de leur carrière pourront également constater le **refus du contrevenant de justifier son identité** conformément à l'article 5 du projet de loi. Concrètement, en présence d'un fait donnant lieu à une sanction administrative, l'agent municipal devra dresser un constat (sanction administrative), pour lequel il devra contrôler l'identité

du contrevenant. Si ce dernier refuse d'exhiber une carte d'identité, l'agent municipal, sous réserve qu'il remplisse les conditions, pourra dresser un procès-verbal contre le contrevenant (sanction pénale), mais comme par hypothèse le contrevenant refuse de présenter une carte d'identité, ce refus est rédhibitoire. **Le seul moyen d'obtenir l'identité du contrevenant consistera encore et toujours à faire intervenir les forces de police**, qui elles seules disposent des pouvoirs pour contrôler l'identité du contrevenant et retenir la personne pendant le temps nécessaire à l'établissement de son identité.

- Le SYVICOL est d'avis qu'une bonne répression va de pair avec une **meilleure prévention des comportements inciviques**, dans laquelle l'agent municipal a sans conteste un rôle important à jouer. C'est pourquoi **il accueille favorablement les précisions apportées aux missions pouvant être confiées par les communes aux agents municipaux**, qui correspond à une adaptation de la loi à la pratique, tout en soulignant la nécessité de maintenir un **cadre législatif flexible pour adapter ces tâches selon les besoins de l'administration**. Or, la création d'un nouveau service de proximité par une commune s'accompagne de plusieurs contraintes. Outre le fait que le service doit comprendre plusieurs agents municipaux, sa création serait soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur, ce qui va à l'encontre de l'allègement de la surveillance administrative sur les communes. Plutôt que de créer un nouveau service de proximité, **les missions en rapport avec les aptitudes des agents pourraient être illustrés par une énumération non exhaustive des différentes missions visées par le projet de loi**, ce qui serait plus en adéquation avec la polyvalence de l'agent municipal.
- Le **contenu des missions** dont pourront être chargés les agents d'après le projet de loi est approuvé par le SYVICOL sous réserve des commentaires suivants :
 - ✓ Le point 3 « assistance à la traversée de la route d'enfants, d'écoliers et de personnes handicapées ou âgées » devrait être reformulé de manière plus générale et neutre, tout en précisant que la traversée se fait sur des passages protégés ;
 - ✓ Au point 4, il est proposé d'élargir la surveillance aux événements coorganisés ainsi qu'à ceux autorisés par la commune. Cette surveillance ne peut être exercée que « dans les lieux où se déroulent ces événements ».
- Le SYVICOL demande la suppression de l'alinéa 10 qui est discriminatoire dans la mesure où les agents jouissent des mêmes droits que toute autre personne placée dans les mêmes circonstances, par exemple faire usage de la force en cas de légitime défense de soi-même ou d'autrui.
- Il a été fait droit à la demande du SYVICOL de permettre à **une ou à plusieurs communes** d'engager ensemble des agents municipaux, élargissant ainsi les possibilités de coopération entre communes. Il conviendra cependant de faire attention à la modification prévue par l'article 26 du projet de loi n°7514 qui rétablit la condition que les communes soient limitrophes.
- Le SYVICOL salue l'ouverture effectuée par l'amendement 19 qui ouvre la possibilité aux **agents municipaux de constater par des procès-verbaux les infractions aux dispositions des articles 2 et 11 de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens**. Il est cependant d'avis que les agents pourraient également vérifier que le détenteur d'un chien est en possession d'un récépissé valable conformément à l'article 3, paragraphe 2, et en cas de non-présentation d'un récépissé valable, dresser un procès-verbal.

*

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLES

Articles 1^{er} et 2

Les articles 1^{er} et 2 font désormais partie du chapitre 1^{er} intitulé « les infractions et les sanctions ». Ces deux articles donnent compétence au conseil communal pour sanctionner administrativement les faits énumérés au nouvel article 3 du projet de loi par une amende de 25 à 250 euros. Sur la forme, le SYVICOL se demande, après une relecture approfondie, s'il ne serait pas opportun de fusionner ces deux articles afin d'assurer plus de clarté au texte.

De même, il s'interroge sur l'emploi de la forme plurielle en ce qui concerne « des amendes administratives » au paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er}. S'il importe de préserver la compétence du conseil communal pour prendre d'autres décisions de police administrative telles que la suspension ou le retrait

d'une autorisation ou d'une permission délivrée par la commune, ou la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif, ces décisions constituent par nature des sanctions administratives et ne peuvent donc pas être qualifiées d'« amendes administratives ». L'amende administrative créée par le projet de loi n'est qu'une forme de sanction administrative, et la seule amende qui pourra être ordonnée par la commune. Afin de souligner cette distinction dans le texte, le SYVICOL propose de mettre la formule « des amendes administratives » au singulier et d'ajouter en bout de phrase la précision « sans préjudice d'autres sanctions administratives ».

Enfin, en ce qui concerne la réserve apportée à l'article 1^{er} d'un régime de sanctions pénales ou administratives déjà existant au niveau national, elle est superfétatoire pour autant que la nouvelle liste des faits énumérés à l'article 3 n'entre pas en conflit avec des contraventions pénales prévues par des textes légaux.

Dès lors, le SYVICOL suggère de regrouper les articles 1^{er} et 2 comme suit :

« Article 1^{er}

(1) *Le conseil communal peut, dans ses règlements de police générale, ériger en infractions les faits prévus à l'article 3 et les sanctionner par une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros, sans préjudice d'autres sanctions administratives.*

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

Sur le fond, le SYVICOL rappelle qu'il soutient le fait que le projet de loi laisse le choix aux communes d'adopter les sanctions administratives qu'elles jugent nécessaires pour le maintien de l'ordre sur leur territoire en sanctionnant un ou plusieurs des comportements déterminés prévus à l'article 3 par une amende administrative. En revanche, il maintient ses critiques concernant l'exclusivité du système des sanctions administratives, qui interdit aux communes de punir les faits visés par l'article 3 autrement que par une sanction administrative. C'est donc à la lumière de ces considérations qu'il analyse l'article 3 du projet de loi tel qu'amendé.

Article 3 – amendement 1

Cet article constitue le cœur du dispositif des sanctions administratives communales puisqu'il établit la liste des faits qui pourront être passibles d'une amende administrative, et d'une amende administrative seulement : « *seules des sanctions administratives peuvent être prévues par le conseil communal pour les faits suivants (...)* ».

Le SYVICOL maintient ses regrets par rapport à la voie choisie par les auteurs du projet de loi qui a pour conséquence d'imposer le régime des sanctions administratives communales. Il reste d'avis que les communes devraient pouvoir déterminer librement quels sont les comportements qui doivent être sanctionnés sur leur territoire, et s'ils doivent l'être administrativement ou pénalement. Ainsi, si pour une raison ou une autre une commune ne souhaite pas sanctionner ces faits administrativement, elle devrait néanmoins pouvoir continuer à le faire pénalement selon sa situation particulière. Les sanctions administratives communales n'offrent pas la même flexibilité dont disposent actuellement les communes dans la définition des faits pénalement répréhensibles sur leur territoire, par exemple pour définir des lieux plus sensibles (crèches, écoles, lieux de culte, cimetières, institutions pour personnes âgées, etc) ou veiller à un équilibre en permettant certains usages de manière limitée ou échelonnée.

Comme il n'est pas dans l'intention des auteurs d'exclure toute autre sanction relevant de la police administrative du bourgmestre et/ou de la Police, comme la saisie administrative ou la mise en détention administrative, le SYVICOL propose de remplacer la phrase introductive comme suit : « *Des sanctions administratives peuvent être prévues par le conseil communal pour les seuls faits suivants (...)* ».

Dans son avis du 27 septembre 2017, le SYVICOL avait appelé les auteurs à ne faire figurer sur cette liste que les infractions qui sont en train de se commettre et dont l'auteur peut être identifié sans aucune autre forme d'investigation. Il constate ainsi avec satisfaction que les infractions par omission ont été retirées du nouvel article 3 du projet de loi. En revanche, ses observations par rapport aux infractions pour lesquelles le paiement d'une amende administrative n'est pas susceptible de faire cesser le trouble à l'ordre public et à celles dont la gravité justifie qu'une éventuelle atteinte soit punie d'une peine de police n'ont pas été suivies.

Une première série de remarques porte de manière générale sur l'ensemble de la liste.

Ainsi, le SYVICOL observe que des formulations différentes sont utilisées de manière non-systématique : « sans y être autorisé par le bourgmestre », « sans autorisation du bourgmestre », « en

dehors des heures d'ouverture définies par le conseil communal », « en dehors des horaires fixés par le conseil communal », « pendant les horaires à déterminer par le conseil communal », « sauf autorisation du bourgmestre », etc. D'autre part, au point 13, il convient de relever que c'est le bourgmestre qui est compétent pour autoriser l'occupation de la voie publique pour l'installation d'une terrasse, tandis qu'au point 14, les heures d'ouverture des aires de jeux sont définies par le collège des bourgmestre et échevins. Afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'autorité compétente chargée de délivrer une autorisation, le SYVICOL propose de remplacer « le conseil communal » et « le bourgmestre » par « les autorités communales compétentes ».

De même, les termes « voie publique », « rues, voies et places publiques », « sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public » sont utilisés indifféremment. Est-ce que la « voie publique » s'entend comme la définition du Code de la route² ? Dans ce cas, il est inutile de mentionner les rues et les places, ces dernières faisant partie de la « voie publique ».

De même, le SYVICOL s'interroge par rapport à la définition des « lieux accessibles au public ». Si les termes « lieu public »³ et « lieu ouvert au public »⁴ sont connus, le « lieu accessible au public » n'a fait pour l'instant, à la connaissance du SYVICOL, l'objet d'aucune définition légale bien qu'il soit employé par la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, notamment son article 9⁵. Or, c'est précisément ce qui pose des problèmes en pratique : s'il est évident que le domicile, ses annexes et ses dépendances ne sont pas des lieux accessibles au public, qu'en est-il du pas-de-porte, d'un sas d'entrée, ou d'un couloir d'entrée d'immeuble ? Une définition des principaux termes utilisés par le projet de loi serait la bienvenue.

Il s'y ajoute que le lieu de commission des faits est défini de manière aléatoire sans que l'on puisse retracer la logique des auteurs. Le SYVICOL se demande si de toute façon l'ensemble des faits visés à l'article 3 ne doivent pas être commis sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public pour pouvoir être constatés. Dans ces conditions, une disposition générale couvrant l'ensemble des hypothèses prévues à l'article 3 serait suffisante.

Une deuxième série d'observations concerne les faits eux-mêmes. Si le SYVICOL soutient en principe l'introduction de sanctions administratives, il souhaite cependant attirer l'attention sur des difficultés d'ordre pratique qui sont susceptibles de se poser une fois la présente loi en vigueur.

1° le fait d'occuper la voie publique afin d'y exercer une profession, une activité industrielle, commerciale, artisanale ou artistique sans y être autorisé par le bourgmestre ;

Dans son avis précité, le SYVICOL avait demandé à supprimer ce point de la liste étant donné l'impossibilité matérielle de faire cesser le trouble à l'ordre public. En effet, le paiement de l'amende met fin à la procédure de sanction administrative, et aucune poursuite n'est plus possible contre le contrevenant.

Pour autant, les faits à l'origine de l'infraction peuvent subsister, si le contrevenant choisit de ne pas y remédier. Le SYVICOL avait noté dans ce contexte : « Comme le paiement de l'amende administrative fait échec à toute action pénale engagée pour les mêmes faits, la commune se verrait priver de la possibilité de déposer plainte pour ces faits, respectivement le bourgmestre de son droit de requérir directement le concours de la force publique pour l'exécution de leur mission⁶. En effet, dans le cadre des infractions pénales, les membres de la Police grand-ducale disposent de certaines compétences pour faire cesser le trouble à l'ordre public – notamment un pouvoir d'injonction pour rétablir la sécurité publique, qui font défaut dans le cadre des infractions administratives, dont la seule sanction consiste dans l'amende. Dans ces conditions et pour rendre les infractions administratives efficaces, il faudrait alors accorder au bourgmestre un pouvoir d'action propre pour prendre toutes les mesures

2 Arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 :

« Voie publique » : toute l'emprise d'une route ou d'un chemin ouverts à la circulation publique comprenant la chaussée, les trottoirs, les accotements et les dépendances, y inclus les talus, les buttes antibruit et les chemins d'exploitation nécessaires à l'entretien de ces dépendances ; les places publiques, les pistes cyclables et les chemins pour piétons font également partie de la voie publique.

3 Voir par exemple article 135-10 du Code pénal

4 Article 1^{er} du projet de loi portant sur l'accessibilité à tous de lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs

5 Article 9 : La Police peut toujours pénétrer dans les lieux accessibles au public afin de veiller au maintien de l'ordre public, au respect des lois et règlements de police généraux et communaux.

6 Article 13-1 du Code de procédure pénale

nécessaires au maintien de l'ordre public et à l'exécution matérielle des règlements de police générale. »

Les circonstances étant inchangées, le SYVICOL s'enquiert des mesures qui pourront être prises concrètement pour faire cesser les faits litigieux. Cette réflexion pourrait d'ailleurs être étendue à d'autres faits, par exemple le fait d'utiliser des tondeuses à gazon en dehors des horaires définis par les autorités communales ou le fait de descendre sur le glace des canaux, bassins, étangs et cours d'eau. En présence d'un tel comportement, de surcroît présentant un risque pour la sécurité des personnes, l'agent municipal pourra-t-il faire évacuer le plan d'eau et sur quelle base légale ? La Police pourra-t-elle procéder à une mise en détention administrative du contrevenant qui refuse d'obtempérer ?

Plus généralement, le SYVICOL se demande dans quelle mesure et sous quelles conditions des mesures de police administrative pourront être prises consécutivement à un fait sanctionné par une amende administrative. Si le fait constitue une violation d'une autorisation accordée par les autorités communales, rien n'empêche celles-ci de la suspendre ou de la retirer – point 13 par exemple. En revanche, si c'est l'absence d'autorisation qui constitue le fait délictueux, comment y remédier ?

La loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale prévoit la possibilité de pratiquer une saisie administrative (article 13) ou une détention administrative (article 14) mais uniquement sous certaines conditions. Le SYVICOL est d'avis que cette possibilité pourrait être élargie aux sanctions administratives communales « lorsque toute autre mesure destinée à faire cesser le trouble s'avère inefficace », sans que la condition d'un danger grave, concret et imminent ne soit exigée.

2. le fait d'utiliser des tondeuses à gazon, de scies et de tous autres appareils bruyants pendant les horaires à déterminer par le conseil communal ;

Si le SYVICOL comprend l'utilité de soumettre ce fait à une sanction administrative, il entend néanmoins soulever la problématique de l'accès à une propriété privée. Même si le libellé du texte ne précise pas si ce fait a lieu sur la voie publique ou sur un terrain privé, l'entretien des espaces verts relevant du domaine public est effectué en général par la commune. Il faut en déduire que les faits énoncés se déroulent au domicile ou ses dépendances⁷. Or, l'accès à une propriété privée est subordonné à la permission du propriétaire ou des personnes de son ménage même si, en théorie, rien n'empêche un agent municipal de pénétrer sur une propriété privée non clôturée pour sonner à la porte dans le but de confronter le contrevenant. En pratique cependant, le risque est que le contrevenant se retranche derrière la protection accordée à la propriété privée pour refuser de coopérer. Il faut encore observer que la plupart des règlements généraux de police interdisent l'usage d'appareils bruyants pouvant troubler la tranquillité publique le soir, les week-end et les jours fériés, donc en majorité en dehors des horaires de travail des agents municipaux.

Le SYVICOL fait observer que pour les machines visés – tondeuses à gazon, scies – leur bruit dépend de leurs caractéristiques techniques : ainsi, une tondeuse avec moteur à combustion génère plus ou moins de bruit, contrairement à une tondeuse électrique, plus silencieuse. Or, une interprétation stricte de cette disposition interdirait toute utilisation d'une tondeuse en dehors des heures à déterminer par le conseil communal. En l'occurrence, c'est l'intensité du bruit généré par l'appareil qui est déterminante et qui peut être source d'une gêne pour autrui, moins que l'appareil lui-même. L'utilisation du terme « tous autres appareils bruyants » apparaît d'ailleurs comme trop générale car susceptible de s'appliquer à tout type de bruit domestique (bruits de jardinage, bricolage, musique, cris, etc), l'appréciation du trouble causé revenant à l'agent municipal qui devra le caractériser dans son constat. Le SYVICOL propose dès lors de limiter cette disposition aux engins à moteur bruyant similaires à ceux énumérés.

La problématique liée à la cessation du trouble à la tranquillité publique se pose également dans cette hypothèse, le risque pour le contrevenant étant limité au paiement d'une amende de 25.- euros, une saisie administrative étant peu envisageable. Or, il importe de veiller à ce que ces faits, qui troublent la quiétude du voisinage et relèvent du tapage diurne, non seulement soient punis mais qu'ils cessent également.

Compte-tenu de ces difficultés, le SYVICOL n'entrevoit pas d'autre solution que de laisser à ces faits leur caractère pénal afin qu'ils puissent être appréhendés comme tels par les règlements de police

⁷ Au sens de l'article 480 du Code pénal : Sont réputés dépendances d'une maison habitée, les cours, basses-cours, jardins et tous autres terrains clos, ainsi que les granges, écuries et tous autres édifices qui y sont enfermés, quel qu'en soit l'usage, quand même ils formeraient un clos particulier dans l'enclos général.

communaux. Le même raisonnement vaut pour le point 12, qui vise le fait d'exécuter des travaux sur toute sorte de chantiers. Cette solution présente l'avantage que les agents municipaux dépositaires de certaines fonctions de police judiciaire et les officiers de police judiciaire pourront constater les faits délictueux par un procès-verbal ordinaire et prendre les mesures nécessaires pour faire cesser le trouble.

Le cas échéant et si ce fait devait être sanctionné administrativement, le SYVICOL demande à le reformuler comme suit : « le fait d'user **d'engins à moteur bruyants tels que tondeuses à gazon, tronçonneuses, motoculteurs et autres engins semblables** pendant les horaires à déterminer par les autorités communales compétentes ».

3. le fait de lancer ou de faire éclater des matières fumigènes, fulminantes ou explosives, puantes ou lacrymogènes dans les rues, voies et places publiques ;

Ce fait concerne particulièrement les feux d'artifice, qui sont soumis à autorisation du bourgmestre et/ou interdits par beaucoup de règlements de police communaux. La précision « sans autorisation des autorités communales compétentes » s'impose donc ici, à défaut même un feu d'artifice dûment autorisé pourrait tomber sous cette qualification.

6. le fait de dérégler le fonctionnement de l'éclairage public et des projecteurs d'illumination ;

7. le fait d'allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre ;

8. le fait de manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques ;

Le SYVICOL avait déjà estimé dans son avis précité que ces infractions sont suffisamment graves pour qu'elles conservent un caractère pénal et relèvent exclusivement des juridictions pénales. Il ne lui semble pas approprié de ne pas pouvoir sanctionner un tel délit si l'individu n'est pas pris sur le fait ou en flagrant délit. Il s'agit là de la limite principale du système des sanctions administratives : si l'agent municipal respectivement le membre de la Police grand-ducale n'est pas témoin du fait, aucune enquête ne pourra avoir lieu pour identifier l'auteur du fait. Celui-ci ne donnera lieu à aucune poursuite, selon l'expression « pas vu, pas pris ».

On sort cependant ici du domaine des petites incivilités du quotidien pour toucher à des actes qui peuvent causer un dommage à la collectivité publique et avoir des conséquences graves sur la sécurité des personnes. La seule menace d'une sanction administrative s'avère dès lors peu dissuasive.

Le SYVICOL réitère donc sa demande de voir retirer ces faits de l'article 3 du projet de loi afin de laisser le choix aux conseils communaux de sanctionner ces infractions pénalement comme c'est le cas dans de nombreuses communes du Grand-Duché, leur donnant également la possibilité de porter plainte. Le fait qu'un agent municipal disposant de pouvoirs de police judiciaire puisse à l'avenir rechercher et constater par procès-verbaux les contraventions aux règlements de police générale lui apparaît également comme une opportunité et une raison supplémentaire de laisser à ces faits leur caractère pénal.

En ce qui concerne plus particulièrement le point 7, celui-ci pourrait entrer en conflit avec les faits punis aux articles 510 à 520 du Code pénal.

9. le fait d'endommager les plantations ornementales installées par les communes sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ;

Il s'agit ici de punir les actes de vandalisme qui sont typiquement des faits pouvant tomber dans le champ d'application des sanctions administratives communales. Il y a cependant lieu de s'interroger sur la compatibilité de cet article avec les dispositions pénales en vigueur, notamment l'article 537⁸ du Code pénal, respectivement les articles 526⁹ et 528¹⁰. C'est d'ailleurs sur cette dernière base légale que sont recherchés et punis les auteurs de tags ou de graffitis. De l'avis du SYVICOL, il faudrait

8 Article 537 : Quiconque aura méchamment abattu un ou plusieurs arbres, coupé, mutilé ou écorcé ces arbres de manière à les faire périr, ou détruit une ou plusieurs greffes, sera puni :

A raison de chaque arbre, d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 251 euros à 1.000 euros ;

9 Article 526 : Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 euros à 5.000 euros, quiconque aura détruit, abattu, mutilé ou dégradé :

Des monuments, statues ou autres objets destinés à l'utilité ou à la décoration publique et élevés par l'autorité compétente ou avec son autorisation ;

10 Article 528 : Ceux qui auront volontairement endommagé, détruit ou détérioré les biens mobiliers d'autrui seront punis d'une peine d'emprisonnement de un mois à trois ans et d'une amende de 251 euros à 10.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

modifier le Code pénal pour permettre d'appréhender ces faits au niveau communal via les sanctions administratives.

Il est par ailleurs d'avis qu'il ne faudrait pas se limiter aux plantations ornementales, mais que pourrait être utilement visé du mobilier urbain courant qui fait souvent l'objet de dégradations pour lesquelles l'ouverture d'une enquête fait peu de sens, parce que les auteurs de la dégradation sont difficiles à identifier : banc, poubelle, poteau de signalisation, panneau, plaque, abri bus, toilettes publiques, cabines, etc., peu importe d'ailleurs que ce mobilier urbain ait été installé par la commune ou lui appartienne.

Le SYVICOL invite partant les auteurs du projet de loi à revoir cet article à la lumière de ces considérations.

10. le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien ;

Le SYVICOL avait déjà attiré l'attention des auteurs du projet de loi sur la problématique du « détenteur », qui n'est pas défini par la loi. Il s'était ainsi posé la question de savoir s'il s'agit du détenteur au sens civil du terme, c'est-à-dire celui qui a effectivement une chose entre les mains, qu'il en soit propriétaire, possesseur ou détenteur précaire, ou au sens administratif, d'après la loi du 9 mai 2008 relative aux chiens¹¹. Dans ce dernier cas, les notions de propriétaire et de détenteur se confondent.

Ceci exclurait toute personne qui promène occasionnellement un chien (dog-walker, personne de confiance) sans en être le détenteur. L'individu indélicat pourrait facilement se soustraire à toute amende administrative en prouvant l'absence de détention de l'animal. L'objectif de la future loi étant de manière générale la propreté des lieux publics, la notion de détenteur voir même celle de gardien, qui sera retenu au civil en cas de fait de l'animal, apparaît comme plus appropriée. Le SYVICOL s'interroge d'ailleurs sur la nécessité de faire référence à un détenteur, ce que le point 11 ne fait pas. Quiconque ne ramasserait pas les excréments du chien qui l'accompagne serait alors passible d'une amende.

Il propose partant de rédiger ce point comme suit : « le fait de ne pas enlever sur la voie publique **ou dans les lieux accessibles au public** les excréments provenant du chien qui l'accompagne ».

15. le fait de déposer sur la voie publique les poubelles ou sacs destinés à la collecte publique avant l'heure fixée par le conseil communal ;

Ces faits sont couverts en pratique par les dispositions des règlements de police communaux relatifs à la sûreté, la salubrité et la commodité du passage sur les voies publiques. Il s'agit de ne pas embarrasser la voie pour le passage des piétons, mais aussi de ne pas répandre des odeurs malsaines incommodant le voisinage.

Or, ces faits se prêtent mal à la rigidité du système des sanctions administratives communales, mais requièrent une application souple au cas par cas. Une poubelle peut très bien être sortie en avance pour anticiper une absence du domicile sans pour autant constituer une gêne pour autrui, tandis qu'elle peut embarrasser la voie même en étant dehors pendant les heures autorisées par les autorités communales. Dans ce cas, le fait ne pourra pas être sanctionné, alors même qu'un trouble existe. La gêne occasionnée dépend du cas d'espèce et peut difficilement être généralisée à une certaine fenêtre horaire, avant ou après le passage des camions-benne.

D'autre part, rappelons que l'agent qui dresse le constat doit être le témoin direct de l'infraction qui peut faire l'objet d'une sanction administrative, conformément à l'article 4 du projet de loi. Il faut qu'il soit présent au moment où le contrevenant dépose la poubelle ou le sac sur la voie publique, ceci également afin de pouvoir identifier l'auteur des faits sans autre investigation. Il faut dès lors se rendre à l'évidence que dans la grande majorité des cas, le fait visé au point 15 ne pourra pas être sanctionné en pratique.

Pour contrer cet effet indésirable, le SYVICOL demande à voir retirer ce point de la liste des faits pouvant être sanctionnés par une amende administrative. Il sera ainsi toujours loisible aux communes de punir ce fait pénalement par le biais d'une contravention dans leur règlement de police générale.

¹¹ Article 3 : (1) Tout chien doit être déclaré par la personne physique ou morale qui en a la détention à l'administration communale de la commune de résidence du détenteur.

17. le fait de descendre sur la glace des canaux, bassins, étangs et cours d'eau, sauf autorisation du bourgmestre ;

Outre sa remarque d'ordre général relative aux mesures pouvant être prises pour faire cesser les faits litigieux, le SYVICOL propose une reformulation de ce point : « le fait de descendre sur les plans d'eau gelés sans autorisation des autorités communales compétentes ».

Parmi les infractions qui ont été supprimées par rapport à la version initiale du projet de loi, figure l'ancien point 2° **le fait d'encombrer des rues, places et toutes autres parties de la voie publique, soit en y déposant ou en y laissant des matériaux et autres objets**. Cependant, la modification de l'article 551 du Code pénal, qui prévoit de supprimer la contravention « ceux qui, sans nécessité, ou sans permission de l'autorité compétente, auront embarrassé les rues, les places ou toutes autres parties de la voie publique, soit en y laissant des matériaux, des échafaudages ou d'autres objets quelconques, soit en y creusant des excavations » au motif que cette disposition ferait double emploi avec l'ancien article 20, alinéa 2, précité, subsiste. Il s'agit en l'espèce d'une infraction de commission où l'auteur peut être pris sur le fait, mais où l'infraction peut aussi être constatée après-coup. Les communes sont régulièrement confrontées à des dépôts de matériaux en dehors des endroits prévus à cet effet, dont l'enlèvement représente un coût non négligeable pour la collectivité.

Au rang des petites incivilités qui gangrènent la vie quotidienne des citoyens, le littering se trouve en effet en bonne place. Ce phénomène de petite délinquance qui s'est presque banalisé au fil des ans constitue aujourd'hui un véritable fléau pour les communes et il ne cesse de s'amplifier. Chaque année, les quantités de déchets ramassés augmentent et le coût de leur collecte explose. Les communes tentent de combattre le littering par la voie réglementaire, la totalité des règlements généraux de police comprenant des dispositions interdisant de souiller la voie publique de quelque manière que ce soit et d'y jeter, déposer ou abandonner des objets quelconques.

Or, comme pour l'ensemble des dispositions des règlements de police, l'application de sanctions se heurte en pratique au fait que seuls les agents de la police sont habilités à constater les contraventions à ces règlements par l'établissement d'un procès-verbal transmis aux autorités judiciaires qui décident souverainement, sur base du principe de l'opportunité des poursuites, des suites à y donner. Une seule exception concerne les faits commis en zone verte, où les gardes champêtres disposent déjà de compétences leur permettant de constater ces infractions, qui peuvent donner lieu à la rédaction d'un procès-verbal, mais avec la même issue incertaine.

En pratique, la réglementation communale est supplantée par la législation nationale qui réprime plus sévèrement le littering. Ainsi, l'article 42 de la loi modifiée du 21 mars 2012 précitée interdit l'abandon, le rejet ou la gestion incontrôlée des déchets, puni d'une amende de 25 euros à 1.000 euros. L'article 48 de la même loi a introduit, à côté des sanctions pénales, l'avertissement taxé comme moyen de sanction supplémentaire. Il est intéressant de noter qu'à l'époque, la mise en place de cette procédure a été justifiée par la volonté de désengorger les juridictions et le Parquet, submergé par toutes les affaires dont il a la charge, les avertissements taxés permettant de ne plus renvoyer en juridiction toutes les infractions¹². Certains comportements visés à l'article 47, paragraphe 2, ont ainsi été considérés comme ne justifiant pas la mise en œuvre d'un ensemble de procédures judiciaires pour pouvoir les sanctionner, et le paiement d'une amende de 25 à 250.-euros a été considéré comme suffisant pour mettre un terme au comportement illicite constaté.

Le règlement grand-ducal du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés, dont la dernière modification remonte au 15 janvier 2021, précise les modalités d'application de l'avertissement taxé et établit un catalogue des contraventions soumises au régime d'avertissement taxé. Il prévoit une infraction pour « abandon ou rejet de déchets non dangereux sur des lieux ou des voies publiques ou en pleine nature » qui est punie d'une contravention de 145 euros pour les déchets d'un volume inférieur à 0,002 m³ et de 250 euros pour les déchets d'un volume supérieur ou égal à 0,002 m³, sacs poubelles ou autres récipients remplis (par unité), déchets encombrants (par m³) et emballages remplis (par m³). Un nouveau projet de règlement grand-ducal¹³ prévoit cependant d'adapter le libellé de cette infraction ainsi que le montant des avertissements taxés vers le haut.

¹² Projet de loi n°6288 ; projet de loi n°7048

¹³ https://conseil-etat.public.lu/content/dam/conseil_etat/fr/avis/2021/22062021/60340-Texte-du-projet-de-reglement-grand-ducal-12082020-.pdf

Les modifications subséquentes de la loi et du règlement précités vers un durcissement des sanctions montrent que les autorités nationales sont bien conscientes de la problématique, comme en témoignent par ailleurs les campagnes de sensibilisation et les multiples questions parlementaires posées à ce sujet. Les données relatives aux déchets collectés tendent malheureusement à démontrer que les actions entreprises jusqu'à présent n'ont pas abouti à des résultats probants. C'est la raison pour laquelle le projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets vise à renforcer une nouvelle fois les sanctions contre les auteurs d'infractions en augmentant les peines d'emprisonnement et les amendes pouvant être appliquées et en les complétant par des amendes administratives.

Toutes ces mesures répressives n'ont cependant pas porté leurs fruits. Ainsi, dans son rapport du 27 mai 2019¹⁴ sur le Luxembourg établi dans le cadre de l'évaluation « Mise en œuvre pratique et fonctionnement des politiques européennes en matière de prévention de la criminalité environnementale et de lutte contre celle-ci », l'équipe d'évaluation plébiscite les avertissements taxés, qui permettent un traitement des infractions de moindre envergure de manière flexible, pragmatique et rapide, mais aboutit à un constat assez sévère : « *Le ressenti de l'équipe d'évaluation est, qu'au Luxembourg, on se trouve dans une impasse. En effet, à cause d'un manque flagrant de ressources humaines au niveau de l'Administration de l'environnement et des services de police, la force répressive dans ce domaine est relativement faible. Ce manque de moyens humains se traduit par une capacité de contrôles faible (surtout des contrôles d'initiatives et des enquêtes combinées environnement/finances, etc.). Vu le nombre limité de contrôles et d'enquêtes spécifiques, il n'y a pas de constats d'infractions (sauf pour des infractions de petite envergure, par exemple l'abandon de déchets) et cela donne l'impression que le Luxembourg est un pays sans problèmes environnementaux majeur. Compte tenu de l'absence de problèmes environnementaux majeurs constatés, les autorités luxembourgeoises semblent ne pas estimer nécessaire d'augmenter les forces répressives. Dès lors, la situation ne peut pas évoluer* ».

Le SYVICOL constate qu'il n'existe aucune donnée statistique d'ensemble par rapport au nombre d'avertissements taxés dressés pour littering, ce qui tient sans doute au fait que la compétence pour constater les infractions appartient, outre les membres de la Police grand-ducale relevant du cadre policier, aux agents de l'Administration des Douanes et Accises à partir du grade de brigadier principal et aux fonctionnaires et employés des groupes de traitement A1, A2 et B1 de l'Administration de l'Environnement. Le rapport d'évaluation sur le Luxembourg précité renseigne toutefois, pour ce qui est de la Police grand-ducale : « *Dans le courant de l'année 2017, un nombre de 89 avertissements taxés et, dans le courant de l'année 2018, un nombre de 107 avertissements taxés furent établis. Parmi ces avertissements taxés, le code qui fut le plus utilisé en 2017 et en 2018 a été le code 20 „Abandon ou rejet de déchets ménagers non dangereux sur des lieux et voies publics ou en pleine nature : chewing-gum, mégots, serviettes en papier, journaux et imprimés, gobelets, emballages vides, sacs poubelles vides, mouchoirs Réf. Art. 42“, avec pour l'auteur des faits, l'obligation de procéder au paiement de 49 euros* ». Ces chiffres masquent une réalité qui n'est guère satisfaisante.

Dans ce contexte, la possibilité de donner compétence aux agents municipaux respectivement aux gardes champêtres pour constater les infractions à la loi modifiée du 12 mars 2012 relative aux déchets a déjà été évoquée dans les deux questions parlementaires n°1678 et n°3986. Si la possibilité de sanctionner le littering dans le cadre des sanctions administratives a dans un premier temps été envisagée, par le biais du point 2 de l'article 20, celle-ci a depuis été écartée :

« *An der Lëscht vun den Infractionen, déi mat administrative Sanktiounen bestrooft ginn, ass de Littering net zréckbehale ginn, fir de Prinzip „non bis in idem“ ze respektéieren an deemno ze vermeiden, dass administrativ Strofe parallel zu de bestehende penale Strofe fir déiselwecht Faiten agefouert ginn.* »

En pratique, le littering continuera donc à être poursuivi sur une base réglementaire au niveau communal si une disposition spécifique du règlement général de police de la commune le prévoit, et il sera sanctionné par une amende pénale. Alors qu'aujourd'hui, seuls les agents de police ainsi que les gardes champêtres peuvent dresser un procès-verbal – lorsque le fait s'est produit dans la zone verte – dans le futur, les agents municipaux ayant réussi l'examen de promotion de leur carrière pourront également dresser, conformément au nouvel article 15-1bis du Code de procédure pénale, un procès-verbal ordinaire qui sera transmis au Parquet, pour un résultat aléatoire. Le SYVICOL craint, pour les mêmes motifs que ceux ayant conduit l'Etat à introduire des avertissements taxés en matière de délits envi-

¹⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7947-2019-REV-1/fr/pdf>

ronnementaux – la surcharge du système judiciaire avec des dossiers mineurs – que la situation sur le terrain ne s’améliore pas.

Parallèlement, pourront être constatés sur tout le territoire national, l’abandon ou le rejet dans des eaux de surface, des eaux souterraines, sur des lieux ou voies publiques ou dans la nature¹⁵, par les agents désignés à l’article 45¹⁶ de la loi modifiée du 12 mars 2012 précité, qui pourront décerner un avertissement taxé si le contrevenant consent à verser immédiatement entre leurs mains l’avertissement taxé dû, soit, lorsque l’avertissement taxé ne peut pas être perçu sur le lieu même de l’infraction, qu’il s’en acquitte dans le délai lui imparti par sommation. Dans le cas où le contrevenant ne peut être identifié immédiatement ou si les conditions ci-dessus ne sont pas remplies, un procès-verbal ordinaire est dressé. Comme l’avertissement taxé est une mesure pénale, mais qui ne dépend pas de l’accord du parquet, il permet un traitement rapide des infractions de moindre envergure. Son efficacité dépend néanmoins des ressources humaines déployées. Or, comme il a été souligné ci-dessus, le manque de ressources des administrations concernées est la principale raison pour laquelle peu d’infractions sont constatées.

Il s’y ajoute que pour un même fait, par exemple jeter une cannette vide sur la voie publique, le contrevenant risquerait une amende entre 25 euros et 250 euros si le fait est constaté par un agent municipal – sous réserve de poursuites sur base du procès-verbal – ou une amende de 145 euros si le fait est constaté par un membre de la Police grand-ducale, un agent de l’administration des Douanes et Accises ou un agent de l’administration de l’Environnement. Cette différence de traitement selon l’agent verbalisant, agissant sur une base légale ou réglementaire, est difficile à comprendre.

Le SYVICOL est partant d’avis qu’il convient de rechercher un autre remède pour lutter davantage contre le littering. A priori, ce fait se prête à une sanction administrative communale, qui pourrait éventuellement être envisagée pour des petits déchets comme des cartons, serviettes, gobelets, etc, où il serait de toute évidence non pertinent de mener une enquête au cas où l’auteur ne peut être pris sur le fait. Elle n’est cependant aux yeux du SYVICOL pas souhaitable de manière générale en raison des limites du système des sanctions administratives, alors que sanctionner le littering par une simple amende administrative sur base du projet de loi excluerait *de facto* toute autre sanction pénale et donc la recherche de l’auteur des faits au cas où celui-ci ne peut être identifié immédiatement, ce qui serait également contraire à la réglementation européenne.

En revanche, les avertissements taxés constituent une méthode adéquate et effective de règlement des infractions les moins graves. Le cadre légal existe déjà, mais il nécessiterait une optimisation des moyens humains dédiés aux contrôles et à la répression. Or, les agents municipaux pourraient, par leur grande présence sur le terrain, utilement constater certains des faits visés à l’article 47, paragraphe 2, en complément des autres agents.

La motivation de l’amendement 19 du projet de loi, à laquelle le SYVICOL ne peut que se rallier, illustre parfaitement le rôle que les agents municipaux peuvent remplir s’ils en reçoivent les compétences par une loi spéciale, en l’occurrence la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens : « *Considérant que les agents municipaux sont présents dans l’espace public de façon quasi permanente, ils ont un rôle certain à jouer dans l’exécution de lois qui assurent l’ordre public dans les agglomérations et dans la constatation des infractions pénales contre celles-ci. Dans cet esprit, les agents municipaux, qui sont agents de police judiciaire chargés de certaines fonctions de police judiciaire, sont rajoutés aux agents qui peuvent constater les infractions à la loi relative aux chiens (...). Ceci permettra de décharger les autres agents et surtout ceux de la Police grand-ducale* ». Rappelons également que deux autres lois spéciales, à savoir la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures et la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d’une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d’Allemagne, d’autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le

15 Selon le libellé du projet de règlement grand-ducal relatif aux avertissements taxés déterminant les modalités d’application de l’avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l’avertissement taxé prévu par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets et aux ressources.

16 Article 45 : (1) Les fonctionnaires de l’Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal ainsi que le directeur, les directeurs adjoints, les fonctionnaires de la carrière des ingénieurs, les fonctionnaires de la carrière des ingénieurs techniciens et les fonctionnaires de la carrière des rédacteurs de l’Administration de l’environnement peuvent être chargés de constater les infractions à la présente loi et aux règlements pris en son exécution. Dans l’exercice de leur fonction, ces fonctionnaires ont la qualité d’officiers de police judiciaire.

24 novembre 1975; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive attribuent déjà la compétence aux gardes champêtres pour dresser des avertissements taxés en matière de pêche. Ces deux lois font d'ailleurs l'objet d'une modification prévue à l'article 16 du projet de loi pour tenir compte de l'abolition de la fonction de garde champêtre et transférer cette compétence aux agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-*bis* du Code de procédure pénale. En outre, les agents municipaux constatent les contraventions non seulement aux règlements communaux concernant le stationnement payant, mais aussi au Code de la route.

Pour le SYVICOL, le raisonnement précité pourrait nourrir une réflexion plus générale sur le rôle des agents municipaux dans la constatation des infractions aux lois spéciales notamment en matière de délits environnementaux, sanctionnés par la loi modifiée du 21 mars 2012 précitée ou encore la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, qui a également introduit des avertissements taxés pour les infractions les moins graves. Une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de la loi existant déjà pour les fonctionnaires des administrations concernées, celle-ci pourrait être suivie par les agents municipaux. Le même fait serait ainsi puni de la même manière peu importe l'agent verbalisant, au moyen d'un modèle générique et de formules spéciales uniformisées.

Le SYVICOL invite partant formellement les ministères concernés à explorer cette voie.

Finalement, le SYVICOL rappelle que dans son avis précité du 27 septembre 2017 dans lequel il a appelé les auteurs à inclure d'autres infractions de faible gravité actuellement réprimées pénalement dans certaines communes, comme le fait d'apposer des affiches sur toute installation publique non prévue à cet effet ou encore le fait d'attirer ou de nourrir des animaux quand cette pratique est une cause d'insalubrité ou de gêne pour le voisinage dans la liste des infractions pour lesquelles une commune pourrait prévoir une sanction administrative.

Le dernier alinéa de l'article 3 prévoit que « lors de la constatation d'un des faits précités, les agents énumérés à l'article 4 font référence aux libellés afférents ci-dessus ». Comme les sanctions administratives seront mises en œuvre par les règlements de police générale, qui ne peuvent pas s'écarter du libellé de l'infraction déterminé par la loi, il s'agit d'un argument supplémentaire en faveur d'un traitement des amendes administratives au niveau étatique avec une uniformisation des souches et des codes utilisés par tous les agents verbalisant.

A l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le SYVICOL est d'avis qu'une évaluation à échéance régulière de la pertinence et de l'efficacité des sanctions administratives communales serait utile afin de faire évoluer le cadre légal en tirant les leçons de sa mise en œuvre.

Article 4 – Amendement 4

Le nouvel article 4 précise les mentions qui devront obligatoirement être portées sur le constat dressé par l'agent constatateur.

Concernant le point 5°, le consentement ou l'opposition à la communication par voie électronique sécurisée avec le fonctionnaire sanctionnateur et le point 6° en cas de consentement visé au point 5°, l'adresse électronique du contrevenant, le SYVICOL s'interroge sur les suites qui seront réservées à la procédure en cas d'indication d'une adresse électronique erronée de la part du contrevenant ou en cas d'erreur dans la transcription de l'adresse électronique sur le formulaire par l'agent constatateur. Il conviendrait de faire figurer sur le constat, outre l'identité du contrevenant, l'adresse de son domicile.

Le SYVICOL est réservé par rapport à ce mode de communication qui, s'il présente un avantage certain au niveau de la rapidité des échanges, ne permet pas de vérifier la bonne réception de la communication au contrevenant effectuée par le fonctionnaire sanctionnateur et n'offre pas les mêmes garanties procédurales qu'une communication par courrier recommandé, notamment en ce qui concerne le point de départ des délais. En revanche, une digitalisation des échanges d'informations entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur présenterait des avantages certains en termes de rapidité et de suivi du traitement des amendes administratives.

Il est en tout cas dans l'attente de précisions quant aux modalités de la communication électronique par voie sécurisée qui doivent être déterminées par règlement grand-ducal conformément au paragraphe 5. Ce même règlement doit également déterminer le modèle-type du constat et des mentions

supplémentaires à y porter. Le SYVICOL réitère ici sa remarque de veiller à introduire un modèle unique à utiliser par tous les agents constatateurs. Il se demande en outre quelles sont les mentions supplémentaires auxquelles le texte fait référence.

Article 6 – Amendement 3

Cet article relatif au fonctionnaire sanctionnateur reprend en substance l'ancien article 4 du projet de loi et n'appelle pas d'observations supplémentaires du SYVICOL par rapport à ses avis précédents.

Article 7 – Amendement 6

Les articles 7 à 10 concernent la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur. Celle-ci n'étant déclenchée que si le contrevenant ne paie pas l'amende minorée dans un délai de quinze jours à partir de la constatation de l'infraction, le SYVICOL s'interroge sur l'agencement de cette section par rapport aux dispositions relatives à l'amende minorée.

Parmi les informations communiquées au contrevenant figure au point 2 le droit pour le contrevenant, en cas d'impossibilité d'exposer sa défense par écrit, de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement. Dans son avis complémentaire du 16 juillet 2018, le SYVICOL s'était interrogé par rapport aux modalités selon lesquelles une défense orale pourra être demandée : comment et dans quel délai le contrevenant peut-il réclamer le droit de présenter sa défense oralement ? Devra-t-il justifier de son impossibilité de présenter sa défense par écrit ? Quels sont les cas d'impossibilité qui pourront être invoqués ?

Les nouveaux amendements gouvernementaux n'apportant aucun élément nouveau, le SYVICOL réitère sa demande de préciser le texte, et notamment que la demande de présenter sa défense oralement doit intervenir dans le même délai de 15 jours à partir de la communication par le fonctionnaire sanctionnateur que pour exposer ses moyens de défense par écrit.

Le non-respect de ce délai n'est d'ailleurs pas sanctionné du point de vue procédural alors que parmi les trois cas de figure énumérés à l'article 9, l'hypothèse selon laquelle « le contrevenant n'a pas présenté sa défense par écrit » fait défaut. Le SYVICOL propose, soit de préciser au paragraphe 2 que les moyens de défense doivent être exposés par écrit dans un délai de 15 jours « sous peine de forclusion », soit de compléter l'article 9, point 2.

Il maintient par ailleurs sa demande de fixer un délai entre la saisine du fonctionnaire sanctionnateur et la communication au contrevenant afin d'éviter de laisser traîner inutilement la procédure administrative depuis le constat des faits. Le SYVICOL reste d'avis que le délai maximum de 4 mois dont dispose le fonctionnaire sanctionnateur pour rendre sa décision est disproportionné en comparaison avec le délai de 15 jours accordé au contrevenant pour exposer ses moyens de défense par écrit. Une réduction de ce délai serait souhaitable en vue d'une évacuation rapide des affaires devant le fonctionnaire sanctionnateur, au moins dans le cadre d'une procédure écrite.

Au paragraphe 3, un délai pourrait être introduit pour demander la comparution afin d'éviter des demandes abusives en dernière minute et prévoir que cette demande doit être motivée, ou tout le moins appuyée par un justificatif. Le SYVICOL demande également de compléter le texte pour viser l'hypothèse où le contrevenant invité (comment ? par lettre recommandée ou communication sécurisée ?) à exposer oralement sa défense ne se présente pas devant le fonctionnaire sanctionnateur. Comme le paragraphe 4 fait référence au « contrevenant réinvité qui ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur », il faut en déduire que le défaut de comparution entraîne automatiquement la reconvoque du contrevenant endéans un mois. Le texte pourrait alors se lire comme suit : « Le contrevenant qui ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur ou qui demande la remise de la comparution au minimum 3 jours avant celle-ci avec justificatif à l'appui est réinvité endéans un mois ».

Le nouveau paragraphe 5 ajoute à la procédure l'assermentation des témoins pour prévenir des faux-témoignages et les faire tomber sous le coup de l'article 220 du Code pénal. Or, cet ajout n'est pas de nature à redresser les lacunes du texte en ce qui concerne les moyens de défense qui peuvent être présentés et admis devant le fonctionnaire sanctionnateur, notamment les témoignages, et sur lesquelles le SYVICOL avait déjà attiré l'attention de l'auteur. Il a ainsi fait remarquer que si le projet de loi n°7124 permet au contrevenant, respectivement à l'Etat, de demander l'audition de témoins devant le juge administratif, cette demande doit, a fortiori, pouvoir être présentée au stade préliminaire

lors de la comparution devant le fonctionnaire sanctionnateur. Si des attestations testimoniales doivent pouvoir être admises, aucune procédure spécifique n'est prévue pour la convocation des témoins, leur comparution, la présence éventuelle d'un interprète, etc. Le SYVICOL réitère partant sa demande de compléter le texte sur ce point.

Articles 8, 9 et 10 – amendement 7

Dans une suite chronologique des événements, la décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur, qui matérialise sa décision d'infliger une amende administrative ou non, est la conséquence logique de l'article 9. Dès lors, le SYVICOL est d'avis que les articles 8 et 9 devraient être inversés, tandis que l'article 10, qui est également relatif à la décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur, pourrait être ajouté à l'article 8 (9 nouveau) en tant que paragraphe 4 pour éviter une fragmentation du texte.

Selon l'article 8, la communication par le fonctionnaire sanctionnateur déclenche un délai de 4 mois pour prendre une décision, à l'expiration duquel il ne peut plus infliger d'amende administrative. Le SYVICOL souhaite attirer l'attention sur le fait que le point de départ de ce délai n'est pas fixé avec précision (« à compter du jour de la communication » selon l'article 7, paragraphe 2, « à partir de la communication visée à l'article 7, paragraphe 2 » selon l'article 8) et il n'est pas clair s'il s'agit de la date d'envoi ou de réception de la communication. Or, le contrevenant doit pouvoir déterminer avec exactitude la date à laquelle le délai de 4 mois expire. Ne faudrait-il pas aussi prévoir une information du contrevenant qu'il est mis fin aux poursuites ?

Concernant l'article 9, paragraphe 1^{er}, le SYVICOL renvoie à ses observations au sujet de l'article 7, relativement au point 2. En effet, il manque le cas de figure où le contrevenant n'a pas présenté sa défense par écrit, puisque le fait de se présenter devant le fonctionnaire sanctionnateur renvoie à la seule défense orale.

L'amendement 7 introduit un nouveau paragraphe 2 selon lequel « le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative si les moyens de défense exposés sont justifiés, si le constat est entaché d'irrégularités ou d'erreurs, ou si le constat a été établi sur la base d'un règlement non conforme à la loi ». Puisque les règlements de police générale doivent être approuvés par le ministre de l'Intérieur conformément à l'article 29, dernier alinéa de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et que les sanctions administratives communales ne pourront être introduites en l'absence d'une modification dudit règlement soumise à approbation, l'hypothèse d'une non-conformité à la loi apparaît comme hautement improbable.

Néanmoins, le SYVICOL donne à considérer qu'il n'appartient pas au fonctionnaire sanctionnateur de contrôler la conformité du règlement à la loi, ce qui relève de la compétence du juge administratif.

Article 11

Cet article concernant la perception de l'amende n'a pas été modifié. Le SYVICOL renvoie à ses remarques générales concernant le transfert de la gestion des amendes administratives au niveau de l'Etat et du service national des avertissements taxés, par analogie aux infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parage. Dans cet ordre d'idées, un dédommagement des communes à hauteur de 80% du total annuel du montant perçu sur le territoire de la commune concernée au titre d'amendes administratives apparaît dès lors comme équitable.

C'est donc à titre purement subsidiaire qu'il fait valoir à nouveau son opposition à la répartition telle que proposée par l'article 11. Il renvoie à son avis complémentaire du 16 juillet 2018 et insiste sur un dédommagement de l'Etat sur base des frais administratifs réels perçus par les communes. En tout état de cause, il ne saurait accepter que le dédommagement de l'Etat s'applique sur le total annuel perçu par commune au titre d'amendes et rappelle que les agents municipaux et les gardes champêtres financés par les communes contribuent à un assurer un sentiment de sécurité parmi la population et qu'une partie non négligeable des recettes perçues dans le cadre des avertissements taxés alimentent déjà le budget de l'Etat sans aucun dédommagement au profit des communes.

Article 12 – Amendement 11

Cet article a été entièrement réaménagé, le paiement immédiat supprimé et remplacé par une amende minorée. Le SYVICOL est d'accord avec les modifications proposées qui apportent davantage de sécurité juridique. Comme il réclame cependant que la gestion des sanctions administratives revienne à l'Etat, l'article 12 du projet de loi devrait être modifié en conséquence.

C'est donc sous cette réserve expresse que le SYVICOL souhaite formuler quelques remarques additionnelles.

Les paragraphes 2 et 4 prévoient l'information du contrevenant que le paiement de l'amende minorée met fin à la procédure et qu'à défaut de paiement, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 euros à 250 euros, plus des frais administratifs. Comme ces mentions figurent également sur le constat conformément à l'article 4, paragraphe 3, le SYVICOL se demande si ces informations écrites ne seraient suffisantes, alors qu'il serait facile pour un contrevenant de prétendre qu'elles ne lui ont pas été communiquées oralement par l'agent constatateur et obtenir ainsi une décision en sa faveur pour irrégularité de la procédure.

Concernant le paragraphe 4, le SYVICOL rappelle, sous réserve que le traitement des amendes administratives incombe aux communes, que le choix des moyens de paiement acceptés doit revenir à la commune. Dans son avis complémentaire du 16 juillet 2018, il avait demandé de remplacer « par les moyens de paiement prévus par règlement grand-ducal » par « selon les moyens acceptés par la commune ».

Afin de faciliter les démarches du contrevenant, le SYVICOL propose que l'avis de paiement, tout comme un avertissement taxé, indique directement les coordonnées bancaires de l'administration auprès de laquelle le montant est à acquitter. De cette façon, le contrevenant pourra payer par virement sans se déplacer auprès de l'administration communale. Le paragraphe 1^{er} de l'article 12 serait dès lors à compléter par la mention que le paiement peut également se faire par versement au compte bancaire indiqué sur l'avis. Comme un avis de paiement individualisé devra être établi pour chaque commune séparément, les membres de la Police grand-ducale, qui sont compétents sur le territoire de plusieurs communes, devront disposer de plusieurs formules. C'est la raison pour laquelle le SYVICOL est d'avis qu'un traitement centralisé des amendes administratives par le service national des avertissements taxés serait beaucoup plus efficace et contribuerait sans aucun doute à un effort de simplification administrative.

Concernant le paragraphe 5, alinéa 2, le SYVICOL renvoie à sa remarque générale par rapport à une digitalisation des flux d'informations entre la commune et l'Etat respectivement le fonctionnaire sanctionnateur. La transmission du constat par courrier est dès lors à omettre.

Concernant le paragraphe 6, qui prévoit l'adoption d'un règlement grand-ducal déterminant les modalités supplémentaires relatives au paiement de l'amende minorée ainsi que le modèle-type de constat et de l'avis de paiement, il constate que celui-ci fait double emploi avec le règlement prévu à l'article 4, paragraphe 5. Il se demande quelles peuvent être les « modalités supplémentaires relatives au paiement de l'amende minorée ».

Article 13 – Amendement 13

Cet article concerne la prescription des amendes administratives. Le point de départ du délai de prescription de l'amende administrative court à partir du jour où la décision du fonctionnaire sanctionnateur est portée à la connaissance du requérant. Or, à cette date, la décision n'est pas encore exécutoire et ne vaut pas titre de recette, elle ne le sera qu'après l'écoulement du délai de recours devant le tribunal administratif. Le SYVICOL propose de fixer le point de départ du délai à cette date.

Article 14 – Amendement 15

Sans observation

Article 15 – Amendement 16

Le SYVICOL renvoie à ses observations relatives à l'article 7, paragraphe 5, concernant l'audition de témoins ainsi qu'à celles relatives à l'article 3 du projet de loi, concernant la contravention réprimée à l'article 551, point 4 du Code pénal. Comme ce fait n'est désormais plus concerné par une amende administrative, le SYVICOL s'interroge sur l'opportunité de sa suppression du Code pénal qui ne lui semble plus justifiée.

Article 16

L'article 16 du projet de loi concerne l'article 15-1bis du Code de procédure pénale, qui donne compétence aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière de rechercher et constater par procès-verbaux les contraventions aux règlements de police générale et, compte-

tenu de l'abolition de la fonction de garde champêtre, les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales.

Il échet de constater que cet article ne fait pas formellement l'objet d'un amendement gouvernemental du 19 avril 2021, bien que dans la version coordonnée du Code de procédure pénale, un nouvel alinéa 2 ait été ajouté au paragraphe 1^{er} de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale. Cet alinéa prévoit ce qui suit :

« Dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, ces agents municipaux peuvent constater le refus du contrevenant de justifier son identité conformément à l'article 5 de la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux. »

Le SYVICOL se demande quelle version du texte prévaut, même si l'absence d'un amendement ou de tout commentaire laisse à penser que les auteurs n'ont pas l'intention de modifier cet article.

Il souhaite malgré tout apporter certains commentaires. Cet alinéa se rapporte à la problématique du refus par le contrevenant de justifier de son identité. Si l'agent constatateur est un membre de la Police grand-ducale, il pourra procéder au contrôle de l'identité du contrevenant sur base de l'article 5 du projet de loi, respectivement sur base de l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, et retenir la personne pendant le temps nécessaire à l'établissement de son identité. En revanche, s'il s'agit d'un agent municipal, le refus de présenter une carte d'identité est érigé par le projet de loi en une infraction pénale assortie d'une amende de 25 euros à 250 euros. Comme les agents municipaux ne sont cependant pas habilités à constater les infractions pénales à la loi, il était à craindre que cette disposition ne reste lettre morte et que l'efficacité des sanctions administratives communales n'en soit considérablement réduite.

L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 15-1bis nouveau a pour objet de remédier à cette situation en autorisant certains agents municipaux, qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière, à constater ce refus. En pratique, cet agent pourra alors dresser un (deuxième) procès-verbal contre le contrevenant pour le refus d'exhiber une pièce d'identité mais là encore, il se heurtera à un obstacle rédhibitoire en ce que le procès-verbal ne pourra être dressé que contre un auteur inconnu. Le seul moyen d'obtenir l'identité du contrevenant consistera encore et toujours à faire intervenir les forces de police, étant précisé que l'agent municipal n'a pas le droit de retenir un individu sur place.

L'octroi de certaines fonctions de police judiciaire aux agents municipaux avait également été salué par le SYVICOL dans son avis du 27 septembre 2017 auquel il est fait renvoi en ce qu'il conserve toute sa pertinence. Il avait ainsi noté que *« cette proposition est approuvée et saluée par le SYVICOL dans la mesure où elle répond à une revendication des communes de voir appliquer de manière efficace et systématique leurs règlements de police générale »*.

Le SYVICOL avait toutefois pointé du doigt le fait que les fonctions de police judiciaire dont sont chargés par l'article 15-1bis les agents municipaux ayant réussi à l'examen de promotion de leur carrière ne sont pas clairement déterminées et il avait demandé à ce que la loi fixe les conditions et les limites dans lesquelles ces agents pourront exercer les pouvoirs de police judiciaire qui leur sont nouvellement attribués pour constater les infractions pénales aux règlements de police générale et rechercher leurs auteurs.

Comme aucun amendement n'est venu préciser les pouvoirs dont disposeront à l'avenir les agents municipaux, le SYVICOL se doit encore une fois d'insister sur ce point qui est d'une importance cruciale.

Le projet de loi prévoit de modifier l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 comme suit : *« ils (les agents municipaux) concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale »*. Rappelons que la fonction de police judiciaire consiste, sous la direction du procureur d'Etat, à constater les infractions à la loi pénale, à en rassembler les preuves et à en rechercher les auteurs, conformément à l'article 9 du Code de procédure pénale. Les pouvoirs d'investigation des personnes qui exercent la police judiciaire dépendent ainsi de la qualité qui leur est attribuée par la loi. Or, les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière ne reçoivent la qualité ni d'officier de police judiciaire¹⁷, ni d'agent de

¹⁷ Code de procédure pénale, article 10 : Ont la qualité d'officier de police judiciaire les membres de la Police grand-ducale tels que définis à l'article 17 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

police judiciaire¹⁸, ils se voient seulement attribuer certaines fonctions de police judiciaire au même titre que les fonctionnaires et agents regroupés à la section IV du Code de procédure pénale sous les articles 13-1 à 15-1.

Leurs pouvoirs sont donc exercés conformément à la loi qui les leur attribue. Ainsi, par exemple, la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets attribue la qualité d'officiers de police judiciaire à certains fonctionnaires et définit les pouvoirs et prérogatives de contrôle dont ils bénéficient. De même, les gardes champêtres disposent des compétences leur conférées par les articles 14-1 et 14-2 du Code de procédure pénale.

Comme le projet de loi n'attribue aucune compétence particulière aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière autre que la constatation des contraventions aux règlements de police générale des communes, leur seul pouvoir sera donc celui de dresser procès-verbal. Toute investigation de quelque nature que ce soit pour rechercher l'auteur d'une infraction est donc exclue, comme en matière de sanctions administratives. Contrairement aux faits réprimés par une amende administrative, ils ne seront pas autorisés à vérifier l'identité du contrevenant, la vérification d'identité étant strictement encadrée par l'article 45 du Code de procédure pénale ainsi que la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et réservée aux officiers et agents de police judiciaire.

Dans ces conditions, l'attribution de certaines fonctions de police judiciaire aux agents municipaux ressemble davantage à une coquille vide qu'à une vraie révolution. C'est la Police et elle seule qui, dotée des pouvoirs de police judiciaire, pourra rassembler les preuves et rechercher les auteurs des faits qui leur auront été dénoncés par les agents municipaux. On retombe dans le cercle vicieux de l'absence de réelle sanction contre les contraventions au règlement de police générale : les parquets risquent de se retrouver submergés par des procès-verbaux dressés contre des auteurs inconnus, et ce sont eux qui devront le cas échéant mener une enquête d'identification judiciaire ou classer sans suite des infractions considérées comme mineures.

Le SYVICOL avait ainsi revendiqué dans son avis du 27 septembre 2017 l'attribution aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière de pouvoirs spécifiques de police judiciaire expressément définis, ce qui s'avère indispensable en pratique pour faire respecter les règlements de police générale.

Articles 17 et 18 – Amendement 17

Sans observation

Article 19 – Amendement 18

L'amendement 18 apporte plusieurs changements au nouvel article 19 du projet de loi qui a notamment pour objet de modifier l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le SYVICOL note avec satisfaction que les auteurs ont fait droit à sa demande de permettre à une ou plusieurs communes d'engager ensemble des agents municipaux conformément au nouvel article 99, dernier alinéa, élargissant ainsi les possibilités de coopération entre communes. Il conviendra cependant de faire attention à la modification prévue par l'article 26 du projet de loi n°7514 qui rétablit la condition que les communes soient limitrophes.

Il se rallie au raisonnement du Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire du 15 juin 2021 de faire abstraction de l'expression « en accord avec le chef du commissariat de police » et rappelle sa demande que soit précisé, pour la constatation des contraventions et délits, que les agents municipaux sont placés « sous l'autorité du procureur général d'Etat et sous la surveillance du procureur d'Etat ».

Par la nouvelle formulation de l'article 99, le ministère entend donner une définition légale à diverses missions actuellement exercées par les agents municipaux. Le SYVICOL tient à souligner que le cadre légal existe, à savoir qu'« ils (les agents municipaux) sont à la disposition de la communale pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes », et qu'il offre une grande flexibilité aux communes. Il s'agit donc d'une adaptation de la loi à la pratique.

¹⁸ Code de procédure pénale, article 13 : (1) Sont agents de police judiciaire les membres de la Police grand-ducale tels que définis à l'article 17 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Le SYVICOL ne peut que soutenir toute initiative visant à améliorer le sentiment de sécurité des citoyens et à prévenir les comportements inciviques qui portent atteinte aux règles essentielles du vivre ensemble. Il partage l'avis que la présence visible d'agents municipaux dans l'espace public est de nature à rassurer la population mais qu'elle ne saurait se substituer à la présence de membres de la Police grand-ducale, surtout lorsque le sentiment d'insécurité est le plus fort, notamment en soirée et la nuit.

Il note toutefois que la création d'un service de proximité par une commune s'accompagne de plusieurs contraintes. Tout d'abord, un tel service doit comprendre plusieurs agents municipaux, regroupés au sein d'une structure spécifique à mettre en place au niveau de l'administration communale. Ensuite, ce service est soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. Le SYVICOL s'interroge sur le bien-fondé de cette disposition dans la mesure où les missions qui peuvent être attribuées aux agents affectés à ce service découlent directement de la loi. Une telle disposition va encore à l'encontre de l'allègement de la surveillance administrative sur les communes, sachant que l'organisation interne de l'administration communale relève de la compétence autonome des communes. Il se demande si le cadre législatif ne pourrait pas simplement être précisé par une énumération des différentes missions visées à l'alinéa 2 en tant qu'exemple de « missions en rapport avec leurs aptitudes ». La polyvalence de l'agent municipal, qui est au contact direct de la population, s'accommode en effet mal d'une définition rigide de ses tâches.

Concernant le contenu des missions prévues au nouvel alinéa 3 de l'article 99, le SYVICOL est d'avis que le point 3 devrait être reformulé de manière plus générale et neutre, tout en précisant que la traversée se fait sur des passages protégés. Au point 4, il est proposé d'élargir la surveillance aux événements coorganisés ainsi qu'à ceux autorisés par la commune. L'alinéa 4 pourrait être modifié en conséquence afin de préciser que cette surveillance ne peut être exercée que « dans les lieux où se déroulent ces événements ».

A l'exception du point 4, ces missions sont exercées « sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ». Le SYVICOL renvoie à ses observations sous l'article 3 du projet de loi en ce qui concerne les lieux accessibles au public qu'il souhaiterait voir définir.

S'il est dans l'intérêt de la commune de renforcer la qualification de ses agents municipaux, le SYVICOL s'interroge quant au contenu des deux règlements grand-ducaux prévus aux alinéas 7 et 8, et invite le ministère à lui soumettre lesdits projets de règlement pour avis. L'article 99 alinéa 5 prévoit déjà l'adoption d'un règlement grand-ducal déterminant les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux mais qui, tout comme celui prévu à l'alinéa 4, n'a jamais été pris.

Le SYVICOL demande la suppression de l'alinéa 10, qui est superfétatoire. Le fait que les agents municipaux ne peuvent poser que les actes pour lesquels ils sont compétents tombe sous le sens. Il est tout aussi évident qu'ils jouissent des mêmes droits que toute autre personne placée dans les mêmes circonstances, par exemple faire usage de la force en cas de légitime défense de soi-même ou d'autrui.

Articles 20 et 21 – Amendement 19

Le SYVICOL salue l'ouverture effectuée par l'amendement 19 qui a pour objet de modifier l'article 23 de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens, en donnant la possibilité aux agents municipaux de constater par des procès-verbaux les infractions aux dispositions des articles 2 et 11. Il est cependant d'avis que les agents pourraient utilement vérifier que le détenteur d'un chien est en possession d'un récépissé valable conformément à l'article 3, paragraphe 2, et en cas de non-présentation d'un récépissé valable, dresser un procès-verbal.

S'agissant d'une contravention à la loi, hypothèse non visée par l'article 15-1bis, le SYVICOL se demande s'il ne faudrait pas modifier celui-ci en conséquence. De même, il serait utile de préciser après « recherchent et constatent par procès-verbaux », « dans la ou les communes de leur ressort ». Le SYVICOL comprend la restriction concernant les « parties communes des immeubles collectifs » étant donné qu'elle fait référence à l'article 2 de la loi modifiée du 9 mai 2008 précitée. Comme il ne s'agit pas d'un lieu accessible au public, il se demande si une disposition générale précisant que l'agent municipal ne peut exercer ses missions que sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ne serait pas suffisante.

Articles 22 à 24

Sans commentaire

*

PROJET DE LOI n° 7124

Les amendements gouvernementaux au projet de loi n'appellent pas de nouveaux commentaires autres que ceux déjà formulés dans les précédents avis du SYVICOL, qu'il rappelle brièvement.

Article I^{er} du projet de loi

Le paragraphe 5 de l'article 9-1 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif d'après lequel « le recours a un effet suspensif » fait double emploi avec l'article 14, paragraphe 2, du projet de loi n°7126.

Article II du projet de loi

Le libellé de l'article 14-1, paragraphe 7, première phrase, est ambigu. Si la défense de l'Etat est assumée par un fonctionnaire du groupe de traitement A1, cela ne peut être le fonctionnaire sanctionnateur puisque ce dernier est à considérer, in fine, comme « l'autorité administrative ayant pris la décision ou la mesure attaquée ». Il y aurait dès lors lieu de clarifier quel est le ministère compétent pour éviter le risque de voir invoquer un éventuel vice de forme.

Le SYVICOL peut marquer son accord avec la suppression du paragraphe 14 de l'article 14-1 prévoyant un délai de trois mois au tribunal administratif pour rendre son jugement. Il donne cependant à considérer qu'une évacuation rapide des affaires serait dans l'intérêt du système des sanctions administratives communales qui a justement pour ambition de punir plus rapidement les petites infractions que le système pénal.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 22 juillet 2021

