

N° 7126¹⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

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

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

* * *

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

(28.3.2022)

I. REMARQUES GENERALES

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir transmis par courrier du 25 février 2022 l'amendement gouvernemental unique au projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales. Dans un souci d'efficacité, il avisera également ici les amendements parlementaires adoptés par la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et hommes et transmis le 21 janvier 2022 par la Chambre des députés au Conseil d'Etat.

Le SYVICOL n'estime pas nécessaire de réitérer les observations faites dans ses avis précédents en ce qui concerne le chapitre 1^{er} du projet de loi concernant les infractions et sanctions, étant donné qu'il est manifeste que ces dispositions ne subiront plus de modifications substantielles. Il reste cependant d'avis que les lacunes du texte nécessiteront tôt ou tard une adaptation en fonction du retour d'expérience sur le terrain. En revanche, il souhaite insister encore une fois sur sa demande tendant à une gestion centralisée de ces amendes administratives au niveau de l'Etat.

En effet, il estime que cela contribuerait d'une part à un objectif de simplification administrative tant pour les citoyens que pour les administrations communales dans la mesure où à la fois le constat

et l'avis de paiement pourraient faire l'objet d'un formulaire identique pour l'ensemble des 102 communes du Grand-Duché. Cette solution de bon sens découle de l'instauration par l'article 3 du projet de loi d'une liste de faits sanctionnés par une taxe unique présentant l'avantage de pouvoir être traités uniformément au niveau national. En l'absence de compromis sur ce point, la seule solution alternative consistera à introduire un formulaire de constat unique à remettre en mains propres au contrevenant, accompagné d'un avis de paiement par commune, renseignant les modalités ainsi que les moyens de paiement admis auprès de chaque administration communale. Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale devraient alors avoir à leur disposition plusieurs carnets, un par commune de leur ressort.

D'autre part, le SYVICOL considère qu'il s'agirait d'une juste et équitable contrepartie à la contribution des communes à l'allègement des tâches de la Police grand-ducale et à l'amélioration du sentiment de sécurité des citoyens dans l'espace public. Comme cela a déjà été relevé, les communes n'auront pas d'autre choix que d'adopter le système des sanctions administratives communales si elles veulent continuer à sanctionner sur leur territoire un ou des faits repris à l'article 3 du projet de loi. De la même manière, elles devront de toute évidence renforcer leurs effectifs si elles veulent s'assurer une exécution effective de leur règlement de police sur leur territoire. Il s'y ajoute que l'accord salarial dans la fonction publique signé en date du 4 mars 2021 prévoyant notamment la revalorisation des carrières inférieures des catégories de traitement D et C dont relèvent les agents municipaux, ainsi que les éventuelles primes qui leur seront versées, auront un impact budgétaire certain. C'est pourquoi le SYVICOL demande à être consulté en temps utile sur le règlement grand-ducal fixant les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux.

Au regard de ce qui précède, décharger les communes de la gestion administrative et financière des sanctions administratives communales apparaît, aux yeux du SYVICOL, comme une demande équitable et fondée. A défaut, un autre débat devra être ouvert quant au dédommagement accordé aux communes pour les infractions constatées par leurs agents municipaux participant et pour lesquelles l'Etat bénéficie exclusivement du fruit de leur travail.

Une autre demande formulée par le SYVICOL afin d'alléger la charge de travail pour les communes consistait en une digitalisation des échanges d'informations entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur. Or, si la mise en place d'une plateforme électronique sécurisée entre le ministère de l'Intérieur et les communes se fait encore attendre, une communication par voie électronique entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur aurait néanmoins été tout à fait envisageable dans le cadre du présent projet de loi. En tout état de cause, le SYVICOL invite le ministère à envisager la dématérialisation de cette procédure.

Par ailleurs, le SYVICOL avait, dans son deuxième avis complémentaire, largement développé ses arguments en faveur d'un élargissement des compétences des agents municipaux à d'autres lois spéciales et notamment au constat des infractions sanctionnées par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ou encore par la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, qui a également introduit des avertissements taxés pour les infractions les moins graves. Il se réjouit dès lors de constater que ses efforts ont, du moins partiellement, porté leurs fruits.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS COMPLEMENTAIRE

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- L'introduction d'un **modèle-type unique** de constat pour l'ensemble des communes est souhaitable, renseignant également les informations essentielles visées aux points 8, 9 et 10 de sorte que celles-ci ne devront donc plus être délivrées oralement par l'agent constatateur (amendements 1 et 2)
- La transmission du constat et de manière générale les communications entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur devraient avoir lieu **par voie de courrier électronique** (amendement 8)
- En cas de **refus du contrevenant d'exhiber une pièce d'identité**, l'agent municipal ne pourra pas conduire celui-ci devant un officier de police judiciaire, s'agissant d'une contravention et non d'un crime ou délit flagrant (amendement 10)
- Les agents municipaux devant être **formellement affectés à un service de proximité** pour pouvoir exercer l'une ou l'autre des missions renseignées aux points 1° à 5° de l'article 99 de la loi com-

munale modifiée du 13 décembre 1988, les communes n'auront, encore une fois, pas vraiment de choix ce que dénonce le SYVICOL. De plus, la création de ce service est soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur, ce qui n'est **aucunement justifié** (amendement 11)

- La surveillance lors d'évènements organisés par la commune doit être élargie aux évènements **coorganisés** ainsi qu'à ceux **autorisés** par la commune, et s'exercer dans les **lieux où se déroulent ces évènements** (amendement 11)
- Le SYVICOL salue l'introduction d'un article dans le projet de loi ayant pour objet d'ajouter un **nouvel article 45bis** à la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets et permettant à certains agents municipaux de **rechercher et constater les contraventions** aux dispositions de l'article 47, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, points 6^o et 7^o de la loi précitée et à ses règlements d'exécution, notamment le règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés, déterminant les modalités d'application de l'avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l'avertissement taxé qui devra être adapté en conséquence (amendement gouvernemental)
- Il demande itérativement à être **consulté en temps utile pour avis** sur le contenu de tous les règlements grand-ducaux prévus par le projet de loi, y compris celui fixant les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux en raison de son impact sur les budgets communaux

*

III. REMARQUES AMENDEMENT PAR AMENDEMENT

Amendement 1 portant sur l'article 3

La suppression du dernier alinéa de l'article 3 est justifiée. Le SYVICOL tient à faire remarquer qu'il est largement favorable à l'introduction d'un modèle-type unique de constat pour l'ensemble des communes, sur lequel l'agent constatateur n'aurait qu'à cocher le fait pour lequel le constat est dressé. En effet, même si les communes peuvent choisir les faits issus de la liste qui seront sanctionnés administrativement sur leur territoire, elles ne peuvent en revanche pas s'écarter de leur libellé.

Amendement 2 portant sur l'article 4

Le SYVICOL approuve les modifications apportées à l'article 4 relatif aux mentions portées au constat, et notamment le fait que les informations visées aux points 8, 9 et 10 figureront par écrit sur le constat remis par l'agent constatateur et ne devront donc plus être délivrées oralement (ancien article 12 du projet de loi).

Amendement 3 portant sur l'article 6

Sans commentaire

Amendements 4 et 5 portant sur les articles 7 et 8

Si le SYVICOL comprend l'abandon de la communication par voie électronique sécurisée entre le fonctionnaire sanctionnateur et le contrevenant pour les raisons pratiques indiquées au commentaire de l'amendement, il souligne en revanche le fait qu'une communication par voie de courrier électronique est tout à fait possible entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur.

Le SYVICOL salue également les précisions apportées aux dépositions et attestations des témoins. Néanmoins, les questions de savoir quelles sont les hypothèses dans lesquelles le contrevenant est « dans l'impossibilité de présenter sa défense par écrit » et dans lesquelles des témoins pourraient alors être entendus restent selon lui ouvertes et pourraient donner lieu à des difficultés.

Amendement 6 portant sur l'article 9

Sans commentaire

Amendement 7 portant sur l'article 10

Le SYVICOL se félicite de cet amendement qui fait droit à sa remarque en supprimant le contrôle par le fonctionnaire sanctionnateur de la conformité du règlement de police avec la loi, qui relève de la compétence du juge administratif.

Amendement 8 portant sur l'article 13

Cet article relatif à l'amende administrative a été une nouvelle fois totalement remanié. Désormais, les infractions ne donneront plus lieu au paiement d'une « amende minorée », mais au paiement d'une « taxe unique » de 25 euros. Au-delà d'un simple changement de dénomination pour désigner une taxe forfaitaire, le SYVICOL observe que les modifications introduites à l'article 13 apportent davantage de cohérence et de clarté au texte.

Cependant, il regrette que la transmission du constat au fonctionnaire sanctionnateur ne puisse plus se faire par voie électronique mais uniquement par courrier (paragraphe 4). Or, le SYVICOL tient à souligner que l'envoi d'un document par courrier électronique offre de nos jours les mêmes garanties qu'un envoi par courrier simple, voire plus de garanties. En l'espèce, une transmission « sécurisée » n'est pas nécessaire puisqu'il ne s'agit pas de préserver les droits d'une partie ni de faire courir un quelconque délai. Il s'agit d'un simple échange entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur, la commune ayant tout intérêt à saisir ce dernier dans les meilleurs délais en cas de non-paiement de la taxe unique.

Le SYVICOL demande itérativement à être consulté sur le futur règlement grand-ducal déterminant les modalités supplémentaires relatives au paiement de la taxe unique, du modèle-type du constat et de l'avis de paiement prévu au paragraphe 5.

Amendement 9 – article 16

Sans commentaire

Amendement 10 – article 17

Le SYVICOL prend note du fait que le texte coordonné de l'article 15-1*bis* contenait une erreur matérielle et que l'alinéa 2, qui autorisait un agent municipal à constater le refus du contrevenant de justifier son identité, n'avait pas fait l'objet d'un amendement formel. Dans la mesure où cette disposition soulevait plus de questions qu'elle n'apportait de réponses, le SYVICOL approuve son abandon.

L'amendement 10 introduit en revanche un nouvel alinéa second, aux termes duquel « *ils conduisent devant un officier de police judiciaire tout individu qu'ils surprennent, dans les limites de leur compétence territoriale, en flagrant crime ou délit.* »

Etant donné que cette possibilité est réservée aux crimes et délits flagrants, cet alinéa ne sera pas applicable en cas de refus du contrevenant d'exhiber une pièce d'identité, tel que prévu à l'article 5 du projet de loi. En effet, la nature de l'infraction, même si elle ressort du domaine pénal est une contravention punie d'une peine de police, le montant de l'amende encouru par le contrevenant étant de 250 euros au maximum. L'amende en matière correctionnelle étant de 251 euros au moins, l'agent municipal ne pourra, du moins en théorie, pas conduire un contrevenant devant un officier de police judiciaire en cas de refus de ce dernier d'exhiber une pièce d'identité.

Amendement 11 – article 19

Le SYVICOL peut marquer son accord avec les modifications apportées à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, notamment quant au fait que les agents municipaux sont placés sous le contrôle du chef du commissariat de police en ce qui concerne les infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage.

Il regrette cependant qu'il n'ait pas été fait droit à sa demande de dispenser les communes de la création d'un service de proximité, celle-ci devant en outre être approuvée par le ministre de l'Intérieur. En effet, selon la nouvelle formulation de l'alinéa 3, les agents municipaux devront être formellement affectés à un service de proximité pour pouvoir exercer l'une ou l'autre des missions renseignées aux points 1° à 5°. Comme il s'agit d'une adaptation du droit à la pratique, les communes n'auront, encore une fois, pas vraiment le choix dans la mesure où si elles veulent que leurs agents municipaux continuent d'exercer ces missions (aider un piéton à traverser la chaussée ou signaler un feu de signalisation défectueux par exemple), elles seront dans l'obligation de créer un nouveau service de proximité, qui en plus est soumis à approbation.

Le SYVICOL s'oppose à une telle approbation qui n'est aucunement justifiée dans la mesure où, d'une part, l'organisation interne de la commune relève exclusivement de sa compétence et où, d'autre part, les missions énumérées à l'alinéa 2 et qui pourront être exercées par les agents affectés à ce service

sont strictement encadrées par la loi. Il est dès lors sous-entendu que ces missions s'exercent sans interférence avec les attributions respectives de la Police grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours.

Cette disposition pose également un problème au regard de la possibilité offerte par l'alinéa 12 de l'article 99 à plusieurs communes de partager un agent municipal. Si l'agent est affecté au service de proximité d'une commune, est-ce que cela ne limite pas les possibilités de coopération avec d'autres communes ? Plusieurs communes pourraient-elles créer un service de proximité commun ?

Le SYVICOL se demande par ailleurs pourquoi il n'a pas été tenu compte des observations du Conseil d'Etat auxquelles il se rallie, notamment en ce qui concerne les hypothèses respectivement les critères selon lesquels le ministre pourrait accorder ou refuser son approbation. Au vu de ce qui précède, le SYVICOL réclame la suppression de l'approbation ministérielle.

Par ailleurs, la formulation « par l'exercice des missions suivantes » est à remplacer par « par l'exercice d'une ou des missions suivantes » alors qu'elle donne à penser que toutes les missions énumérées aux points 1° à 5° doivent être exercées par les agents municipaux affectés au service de proximité.

Si le SYVICOL approuve la reformulation plus neutre du point 3° concernant l'assistance aux piétons qui traversent la chaussée, il insiste sur le fait que la loi limite cette assistance aux seuls passages protégés. Un agent municipal pourra toujours, comme toute personne bien intentionnée, venir en aide à un piéton en dehors d'un passage protégé et sous la condition qu'il n'ait pas l'obligation d'emprunter un passage protégé selon le Code de la route, sans que cela ne soit prévu par un texte légal.

De même, le SYVICOL réitère sa demande d'élargir la surveillance prévue au point 4°, aux événements coorganisés ainsi qu'à ceux autorisés par la commune. Pris à la lettre, le texte actuel empêcherait une surveillance par les agents municipaux lors de nombreuses manifestations, par exemple les « Buergbrennen » qui sont généralement le fait d'associations et de clubs locaux. De même, il insiste pour que l'alinéa 4 soit modifié afin de préciser que cette surveillance s'exerce « dans les lieux où se déroulent ces événements ».

Le SYVICOL rappelle également sa demande à être consulté pour avis sur le contenu des deux règlements grand-ducaux prévus aux alinéas 7 et 8 portant sur la rémunération des agents municipaux et sur leur formation professionnelle.

Amendement gouvernemental – nouvel article 22

Dans le cadre de son avis complémentaire sur le projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, le SYVICOL s'était félicité de l'ouverture projetée à l'article 45 du projet de loi, permettant aux agents municipaux de constater l'abandon ou le rejet de déchets non dangereux et des mégots de cigarettes et de décerner des avertissements taxés, qu'il avait appelé de ses vœux dans le cadre de son avis complémentaire sur le présent projet de loi. Or, cette modification, proposée dans les amendements parlementaires, n'avait pas abouti en raison d'une opposition du Conseil d'Etat quant à la forme.

Le SYVICOL se réjouit partant de constater que les auteurs du projet de loi ont décidé de soumettre à la Chambre des Députés un amendement gouvernemental en ce sens. Il est d'avis que cette disposition apportera une réelle plus-value dans la lutte contre le littering, étant donné que les agents municipaux pourront, grâce à leur présence quotidienne dans l'espace public, contribuer à réprimer efficacement ce type de comportement.

Le nouvel article 22 du projet de loi a donc pour objet d'ajouter un article 45bis à la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets permettant aux agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale de rechercher et constater par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les contraventions aux dispositions de l'article 47, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, points 6° et 7°¹ de la précitée loi et à ses règlements d'exécution.

Plus précisément, il s'agit des contraventions visées à l'article 42 de la loi précitée du 2 mars 2012, « pour autant qu'il s'agit de déchets non dangereux » (point 6°) et « pour autant qu'il s'agit de mégots » (point 7°), et pouvant être sanctionnés par un avertissement taxé. S'agissant de contraventions et non

¹ Ces dispositions faisant actuellement l'objet du projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets

de délits, a priori sans complexité particulière, le SYVICOL s'étonne que leur constat ne puisse être fait que par les agents municipaux ayant réussi à l'examen de promotion de leur carrière.

Le SYVICOL est également d'avis que l'on aurait pu inclure dans le champ de compétence des agents municipaux, les contraventions à l'article 12, paragraphes 6 et 7², de la loi précitée et qui sont punies conformément à l'article 47, paragraphe 3, point 1, d'une amende allant de 24 à 10.000 euros.

Une fois le projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets adopté, le règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés, déterminant les modalités d'application de l'avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l'avertissement taxé devra également faire l'objet d'une adaptation, y compris son annexe A regroupant les contraventions par référence aux articles de la loi³. Les agents municipaux devront alors être ajoutés à la liste des agents verbalisants et la procédure adaptée étant donné que le montant de l'avertissement taxé ne pourra pas être perçu par les agents municipaux sur le lieu même de l'infraction.

En tout état de cause, le SYVICOL demande que les agents municipaux puissent faire usage de l'ensemble des codes figurant à l'annexe A du catalogue des avertissements taxés par référence à l'article 42 de la loi modifiée du 21 mars 2012.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 28 mars 2022

2 Non-respect de l'interdiction de déposer des imprimés publicitaires à vocation commerciale sur les véhicules ; non-respect de l'interdiction de lancer sur la voie publique ou dans l'environnement, des confettis, serpentins et autres projectiles festifs contenant du plastique ou du métal ; non-respect de l'interdiction du dépôt et de la distribution d'imprimés publicitaires à vocation commerciale dans des boîtes à lettres sans accord formel du destinataire, à l'exception de la presse d'information gratuite

3 Il convient cependant de noter qu'un projet de règlement grand-ducal en ce sens a déjà été avisé par le Conseil d'Etat au mois de juin 2021.

