



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Compte rendu de la réunion du comité du 22 juillet 2021

- Présents:** Dan Biancalana, Raymonde Conter-Klein, Emile Eicher, Paul Engel (par visioconférence), Marie-Paule Engel-Lenertz, Annie Nickels-Theis, Louis Oberhag, Georges Mischo, Jean-Marie Sadler, Nico Wagener (par visioconférence), Lydie Polfer (par visioconférence) et Laurent Zeimet (par visioconférence)
- Excusés:** Patrick Comes, Serge Hoffmann, Michel Malherbe, Romain Osweiler, Jean-Paul Schaaf et Guy Wester

La réunion a été convoquée d'urgence avec comme seul point à l'ordre du jour un projet de 2^e avis complémentaire relatif au projet de loi n°7126 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 et au projet de loi n°7124 portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 2° de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

L'urgence s'explique par le fait que les discussions sur ce dossier n'ont pas pu être achevées lors de la réunion du 12 juillet, mais que son état d'avancement est tel que les remarques du SYVICOL doivent être présentés dans les meilleurs délais.

Le comité décide de compléter l'ordre du jour d'un 2^e point urgent, à savoir la désignation d'un membre effectif et d'un membre suppléant au sein de la Commission des pensions pour la période du 1^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2024.

1. Projet de 2^e avis complémentaire relatif au projet de loi n°7126 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 et au projet de loi n°7124 portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 2° de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales

Le comité adopte un 2^e avis complémentaire par rapport aux projets de loi susmentionnés. Ses remarques principales 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'allégement 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 sanctionnateur 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 comparaîtront-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 15-1*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 réhibitoire. 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 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 illustrées par une énumération non exhaustive des différentes missions visées par le projet de loi, ce qui serait plus en adéquation avec la polyvalence de l'agent municipal.
- 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 évènements coorganisés ainsi qu'à ceux autorisés par la commune. Cette surveillance ne peut être exercée que « dans les lieux où se déroulent ces évènements ».
- 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.

2. Désignation d'un membre effectif et d'un membre suppléant pour la Commission des pensions

Le comité propose au ministre de la Fonction publique la nomination de Mme Raymonde Conter-Klein et de M. Laurent Zeimet comme, respectivement, membre et membre suppléant de la Commission des pensions prévue par la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes. Le mandat de ces personnes s'étendra du 1^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2024.

3. Divers

Le président informe le comité sur les échanges entre le SYVICOL et les ministres de l'Intérieur et de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse en ce qui concerne la réforme de l'enseignement musical, dont les grandes lignes seront présentées lors d'une conférence de presse suivant la réunion.