



A V I S

du 7 juin 2021

sur

la deuxième série d'amendements gouvernementaux au projet de loi relatif 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 1^{er} 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 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale**

Par dépêche du 19 avril 2021, Madame le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements gouvernementaux au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Lesdits amendements visent à adapter le projet de loi suite aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018 ainsi que par les divers autres organes et institutions ayant émis un avis dans le cadre de la procédure législative relative au projet en question.

Les amendements appellent les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Remarques liminaires

La Chambre relève que la procédure relative aux sanctions administratives qui est prévue par le projet de loi amendé est lourde. En effet, les charges et le travail administratifs afférents sont disproportionnés pour les communes par rapport au but poursuivi et par rapport aux recettes qui seront finalement générées, alors surtout si l'on peut estimer que le nombre d'infractions qui seront constatées sur la base du nouveau texte sera faible.

Selon le texte projeté, les étapes principales de la procédure sont les suivantes:

- l'agent municipal (ou l'agent de police) constate l'infraction;
- le contrevenant peut accepter de s'acquitter d'une amende minorée de 25 euros à la recette communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction;
- en cas de refus de payer l'amende minorée ou à défaut de paiement de cette amende dans un délai de quinze jours depuis la constatation de l'infraction, le fonctionnaire sanctionnateur auprès du Ministère de l'Intérieur est saisi du dossier et une amende de 25 à 250 euros (augmentée de frais administratifs de 20 euros) peut alors être prononcée à l'encontre du contrevenant;
- lorsque le fonctionnaire sanctionnateur décide d'infliger une amende, la commune du lieu de constatation de l'infraction en est informée et elle doit encaisser l'amende;
- vingt pour cent du total annuel perçu par les communes au titre des amendes administratives sont versées à l'État.

À noter par ailleurs que lorsqu'un agent de police – qui peut agir sur les territoires de plusieurs communes, contrairement à un agent municipal – constate l'infraction, il doit disposer des documents et "*avis de paiement*" établis par chaque commune pour pouvoir les remettre aux contrevenants au cas par cas selon le lieu de constatation de l'infraction, ce qui ne fait que compliquer la procédure.



La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si, pour simplifier la procédure, il ne serait pas plus opportun de prévoir que les amendes administratives sont intégralement encaissées par l'État. La procédure d'encaissement devrait donc dans un tel cas également appartenir à l'État. Afin de compenser les frais administratifs exposés par les communes dans le cadre de la constatation des infractions, l'État pourrait verser un subside annuel aux communes, dont le montant pourrait être fixé en fonction du nombre d'habitants et en fonction de l'existence d'un service de proximité ou non le cas échéant.

De l'avis de la Chambre, cette façon de procéder aurait pour effet non seulement de simplifier les démarches d'encaissement des amendes (puisqu'elle permettrait par exemple de disposer d'un seul modèle de l'avis de paiement à remettre aux contrevenants), mais aussi de donner plus de sécurité en matière de gestion budgétaire aux communes. De plus, une telle procédure pourrait éviter de donner une mauvaise image des communes, qui risquent en effet d'être confrontées au reproche de ne sanctionner que pour remplir leurs caisses au détriment des habitants.

Une procédure simplifiée et plus opportune pourrait donc fonctionner de la manière suivante:

- l'agent municipal ou l'agent de police constate l'infraction;
- le contrevenant peut accepter de s'acquitter d'une amende minorée de 25 euros qui est versée à l'État;
- en cas de refus de payer l'amende minorée ou à défaut de paiement de cette amende dans un délai de quinze jours depuis la constatation de l'infraction, le fonctionnaire sanctionnateur peut prononcer une amende qui est encaissée par l'État;
- une fois par année, l'État verse un subside aux communes pour compenser leurs frais engagés dans la procédure de constatation des infractions.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que les mesures qui seront introduites avec la nouvelle loi sur les sanctions administratives communales devraient régulièrement faire l'objet d'un inventaire à établir par le Ministère de l'Intérieur, à l'instar de ce qui est prévu en Belgique par exemple, où l'article 52 de la loi modifiée du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales a la teneur suivante:

"Le ministre de l'Intérieur fait tous les cinq ans rapport au Parlement sur l'application de la présente loi. Ce rapport contient au minimum un aperçu du nombre d'amendes administratives (...) qui ont été infligées, réparties selon les catégories d'infractions, ainsi que des difficultés procédurales auxquelles l'application de la présente loi a donné lieu."

Une telle façon de faire permettrait d'évaluer plus concrètement l'impact des nouvelles mesures et procédures, de repérer d'éventuelles difficultés d'application de celles-ci et de les adapter ponctuellement en cas de besoin. De plus, elle permettrait d'apprécier les nouvelles missions des agents municipaux et de développer celles-ci le cas échéant par la suite.

De l'avis de la Chambre, il serait opportun d'établir un premier bilan des futures dispositions après les trois premières années d'application.

Examen du texte

(Dans les développements qui suivent, les références aux articles s'appliquent à la numérotation des articles du texte coordonné du projet de loi amendé.)

Ad article 7

Le nouvel article 7, paragraphe (5), du projet de loi prévoit l'intervention de témoins au cours de la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur.

La Chambre relève que le texte ne précise pas comment et par quelle personne ou autorité les témoins peuvent être désignés dans le cadre de la procédure. Il faudra compléter le texte en conséquence.

Ad article 16

La Chambre des fonctionnaires et employés publics signale qu'il y a une divergence entre le texte du nouvel article 15-1bis du Code de procédure pénale introduit par l'article 16 du projet de loi amendé et la version coordonnée dudit texte, annexée au dossier sous avis. En effet, le texte coordonné (article 15-1bis, paragraphe (1)) comporte un alinéa supplémentaire qui ne figure pas à la disposition prévue à l'article 16 du projet de loi amendé et qui a la teneur suivante:

"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".

Il y a par conséquent lieu de compléter le texte figurant à l'article 16 du projet de loi par cet alinéa afin de le faire concorder avec le texte coordonné.

Aux termes du paragraphe (2) du nouvel article 15-1bis, *"les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal"*.

La Chambre fait remarquer qu'il est impératif que le règlement grand-ducal en question soit adopté au plus vite et qu'il entre en vigueur concomitamment avec la future loi relative aux sanctions administratives communales. À défaut, les mesures prévues par la nouvelle loi ne pourront pas être appliquées.

Le paragraphe (3) du nouvel article 15-1bis prévoit que, avant d'entrer en fonctions, les agents municipaux "*prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant: « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. »*".

La Chambre se demande si les agents des communes de l'arrondissement judiciaire de Diekirch ne devraient pas prêter leur serment devant le Tribunal d'arrondissement de Diekirch. En effet, les attributions des agents municipaux sont territorialement limitées.

Ad article 19

L'article 19 du projet sous avis prévoit de remplacer par des dispositions nouvelles l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se pose tout d'abord une question sur un passage prévu au second alinéa dudit article 99. Selon ce texte, les agents municipaux sont censés concourir, sous l'autorité du bourgmestre et "*en accord avec le chef du commissariat de police*", à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage en décernant des avertissements taxés. Quoique cette disposition ne soit pas nouvelle, l'accord visé du chef du commissariat de police laisse (toujours) d'être clairement précisé. Ainsi, s'il ne s'agit pas d'un accord tacite, on peut se demander de quelle manière un tel accord doit être formalisé. Est-ce un accord de principe global ou un accord détaillé (par rues par exemple)? Est-ce qu'il doit être renouvelé, et dans l'affirmative, à quel rythme? Tout au moins en cas de changement du chef de commissariat de police, un accord convenu avec l'ancien chef semble légitimement remis en cause. Dans ce contexte, il ne faut pas perdre de vue aussi que le chef du commissariat de police peut différer d'un jour de la semaine à l'autre, notamment pendant la nuit ou le weekend, lorsque la compétence territoriale est reprise par un commissariat à trois roulements, alors qu'en semaine celle-ci incombe au commissariat à deux roulements. Dans de tels cas, l'accord doit-il être trouvé avec les deux chefs pour les jours ou horaires respectifs? Selon les informations à la disposition de la Chambre, quasiment aucun chef de commissariat de police ne s'immisce dans les attributions communales en question et, de ce fait, il n'y a actuellement pas d'accords connus. Finalement, un avertissement taxé émis par un agent municipal sans qu'il y ait accord avec le chef du commissariat de police ne risque-t-il pas d'être juridiquement contestable?

Par souci de clarté et de sécurité juridique, la Chambre propose, soit de rayer le passage "*en accord avec le chef du commissariat de police*", soit de préciser celui-ci par des mesures d'exécution nécessaires, le cas échéant par un règlement grand-ducal.

Ensuite, le nouveau texte prévoit, entre autres, que, "*dans l'exercice des missions énumérées à l'alinéa 1^{er}* (sic: il faudra écrire "*à l'alinéa 3*"), *points 1° à 5°* (sensibilisation du public, assistance aux personnes, surveillance de propriétés des communes, etc.) *les agents municipaux ne peuvent pas poser d'actes autres que ceux qui découlent de*

l'exercice des droits dont jouit tout citoyen et des compétences explicitement prévues dans la présente loi" et qu'ils "ne peuvent avoir recours à aucune forme de contrainte ou de force".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que cette dernière phrase, selon laquelle les agents municipaux ne peuvent avoir recours à aucune forme de contrainte ou de force, est redondante. En effet, il est évident que le recours à la contrainte ou à la force est de façon générale interdit, sauf dans les cas prévus spécialement par la loi. Or, dans certaines situations, les agents municipaux peuvent, comme chaque citoyen, être amenés à faire usage de la contrainte ou de la force, par exemple dans des situations de légitime défense (article 416 du Code pénal) ou dans le cadre d'une obligation d'assister une personne en danger (article 410-1 du Code pénal). Lesdits agents peuvent notamment être confrontés à de telles situations dans le cadre de l'exercice des missions d'assistance aux personnes victimes de détresses, d'accidents ou d'autres événements mettant en danger leur intégrité physique (cf. nouvel article 99, point 5°, de la loi communale).

De l'avis de la Chambre, la phrase précitée prévue par le texte sous avis risque de créer des insécurités juridiques pour les agents concernés. Elle recommande dès lors de supprimer cette phrase, tout en maintenant cependant la précision figurant à ce sujet au commentaire de l'amendement 18. Ce dernier précise en effet que les missions de proximité exercées par les agents municipaux *"ont un caractère clairement non policier et excluent le recours à la contrainte ou à la force"*.

Les nouvelles dispositions de l'article 99 de la loi communale prévoient par ailleurs que *"les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux sont fixées par règlement grand-ducal"*, que *"les agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs missions énumérées à l'alinéa 3, points 1° à 5°, doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la prévention de la délinquance, la sensibilisation de la population à la sécurité, la législation sur la sécurité routière et les gestes de premier secours"* et que *"le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont définis dans un règlement grand-ducal"*.

Tout comme pour l'article 16, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que les règlements grand-ducaux prévus aux dispositions précitées doivent impérativement être adoptés au plus vite et entrer en vigueur concomitamment avec la future loi relative aux sanctions administratives communales. À défaut, les mesures prévues par la nouvelle loi ne pourront pas être appliquées.

Concernant la rémunération des agents municipaux, la Chambre signale – comme elle l'avait déjà fait dans son avis n° A-2956⁻¹ du 13 juin 2018 sur la première série d'amendements gouvernementaux au projet de loi n° 7126 – que, conformément aux négociations menées entre la représentation du personnel concerné et le gouvernement, les primes de risque et d'astreinte dont bénéficient les agents municipaux devraient être revues (à la hausse) et qu'une prime supplémentaire (prime d'agent de police judiciaire)

pour le personnel remplissant les conditions prévues à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale devrait par ailleurs être introduite dans le cadre de la réforme projetée. Le projet de loi amendé est cependant toujours muet à ce sujet et il se limite à renvoyer à un règlement grand-ducal pour la fixation des conditions de rémunération des agents municipaux.

Dans le contexte de la revalorisation de la carrière de l'agent municipal prévue par le projet de loi sous avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait en outre remarquer que la législation et la réglementation actuellement en vigueur dans le secteur communal ne permettent pas aux agents municipaux d'accéder à un groupe de traitement supérieur au sien par la voie dite de la "*carrière ouverte*" sans renoncer en même temps à travers cette procédure à la fonction proprement dite de l'agent municipal et aux attributions afférentes.

En effet, à l'heure actuelle, la fonction de l'agent municipal existe uniquement dans le groupe de traitement D2. Les fonctionnaires occupant cette fonction peuvent bien changer de groupe de traitement en application du règlement grand-ducal du 15 juin 2018 fixant les conditions et modalités d'accès du fonctionnaire communal à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé communal à un groupe d'indemnité supérieur au sien. En ce faisant, ils perdent toutefois la qualité d'agent municipal et les attributions liées à cette fonction. Il y a impérativement lieu de remédier à ce problème afin de tenir compte de la situation spécifique de la fonction de l'agent municipal.

Finalement, et toujours dans le contexte de la réforme projetée, la Chambre signale encore que l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 27 février 2011 déterminant les emplois dans les administrations communales, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres personnes morales de droit public devra être complété par un nouveau point 6 libellé comme suit:

"6. les fonctions d'agent municipal".

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les amendements gouvernementaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 7 juin 2021.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF