



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Réunion du comité du 22 juillet : Un optimisme mesuré concernant les sanctions administratives communales

Le point unique à l'ordre du jour de la réunion du comité du jeudi 22 juillet portait sur les projets de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales et 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 SYVICOL est d'avis qu'il s'agit d'un pas en avant dans la bonne direction, même si la prudence reste de mise. La liste des faits sanctionnés par une amende administrative a donné lieu à de longues discussions entre les membres du comité quant à l'opportunité d'y inscrire ou non tel ou tel fait.

Il s'agit du deuxième avis complémentaire du SYVICOL qui fait suite à une deuxième série d'amendements gouvernementaux déposés au mois d'avril dernier. Le SYVICOL se réjouit d'une avancée concrète dans ce dossier dont l'historique remonte à plus de trente ans, depuis la création par la loi communale du 13 décembre 1988 d'un corps d'agents propres à la commune aptes à constater les infractions aux règlements de police communaux. Or, faute d'adoption d'un règlement grand-ducal fixant les conditions dans lesquelles les agents municipaux peuvent constater des contraventions aux règlements communaux, les communes sont encore aujourd'hui dépendantes de l'intervention des membres de la Police grand-ducale, dont il résulte une quasi-impossibilité de faire respecter leurs règlements. Il soutient dès lors l'introduction de sanctions administratives communales, dans la mesure où est mis en place un système simple et efficace de lutte contre les petites incivilités et se félicite de l'ouverture en parallèle, sous certaines conditions, de la possibilité pour certains agents municipaux auxquels sont attribués des pouvoirs de police judiciaire, de constater les contraventions auxdits règlements, même si l'impact de cette ouverture reste à vérifier dans la pratique.

Dans son avis, le SYVICOL plaide pour une simplification de la gestion des sanctions administratives communales en rapprochant le système de celui des avertissements taxés. En effet, l'instauration d'une liste unique de faits sanctionnés par une amende administrative présente l'avantage de pouvoir les traiter uniformément au niveau national, comme c'est le cas des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. Il est partant 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 constituerait une simplification administrative, et il demande dès lors que l'Etat collecte les amendes et qu'il dédommage les communes à hauteur de 80% du total annuel du montant perçu sur leur territoire respectif. De même, 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 administratives.



Concernant la liste des faits pouvant être sanctionnés d'une amende administrative, le SYVICOL invite les auteurs à définir et à uniformiser certains termes utilisés par le texte, comme « les lieux accessibles au public ». Il demande l'introduction d'un dispositif spécifique permettant de faire cesser le trouble à l'ordre public lorsque toute autre mesure destinée à faire cesser le trouble s'avère inefficace, et insiste sur le fait que 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, ni limiter les effets de la responsabilité civile du contrevenant.

Le SYVICOL souhaite voir retirer de la liste les comportements qui ne pourront pas être sanctionnés si leur auteur n'est pas pris sur le fait ainsi que ceux 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 et que la commune puisse se porter partie civile. Ces faits pourront dès lors toujours être sanctionnés pénalement par les règlements de police communaux. En revanche, le SYVICOL est d'avis que l'article 3 pourrait être complété par les actes de vandalisme sur du mobilier urbain et plus généralement par des infractions de faible gravité comme le fait d'apposer des affiches sur toute installation publique non prévue à cet effet, pour lesquelles la recherche de l'auteur des faits, s'il ne peut pas être identifié immédiatement, aurait peu de chance d'aboutir. Il réclame également que la loi fasse l'objet d'une évaluation à échéance régulière de la part du ministère de l'Intérieur, présentée sous la forme d'un rapport à la Chambre pour contrôler la pertinence et l'efficacité des sanctions administratives communales et faire évoluer le cadre légal en conséquence.

Au rang des petites incivilités qui empoisonnent la vie quotidienne des citoyens, le littering figure en bonne place. Il constitue pour les communes un véritable fléau qui ne cesse de s'amplifier d'année en année. Pour le SYVICOL, ce phénomène de petite délinquance appelle une action coordonnée et efficace à tous les niveaux de l'Etat. Le cadre légal existe déjà, les délits environnementaux étant sanctionnés par des avertissements taxés, ce qui constitue aux yeux du SYVICOL une méthode adéquate et effective de règlement des infractions les moins graves. Cependant, il nécessiterait une optimisation des moyens humains dédiés aux contrôles et à la répression, alors que trop peu d'infractions sont constatées. Or, 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 et dresser un avertissement taxé, en sus des agents des autres administrations. Il invite partant formellement les ministères concernés à explorer cette possibilité.

En ce qui concerne la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur, le SYVICOL formule plusieurs propositions pour compléter le texte afin d'augmenter la sécurité juridique.

Le nouvel article 15-1bis du Code de procédure pénale 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. 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 et faute de précision, 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 ces agents comme rassembler des preuves, recevoir les déclarations de témoins ou procéder à



une vérification d'identité. 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 et dresser procès-verbal. Toutefois, le refus du contrevenant de décliner son identité est ici aussi rédhibitoire, de sorte que le seul moyen consistera à faire intervenir les forces de police qui disposent des pouvoirs pour contrôler l'identité du contrevenant et retenir la personne pendant le temps nécessaire à l'établissement de son identité. Une disposition du Code de procédure pénale autorisant expressément ces agents municipaux à contrôler l'identité d'une personne serait néanmoins utile et nécessaire à la constatation des contraventions aux règlements de police générale étant donné qu'ils n'ont ni la qualité d'officier de police judiciaire, ni celle d'agent de police judiciaire.

Le SYVICOL est encore d'avis qu'une bonne répression va de pair avec une meilleure prévention des comportements inciviques, où 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. Il constate que la création d'un nouveau service de proximité par une commune s'accompagne de plusieurs contraintes et qu'elle 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.

Il approuve le contenu des missions dont pourront être chargés les agents tout en formulant quelques commentaires dont le détail peut être consulté dans son avis. Finalement, le SYVICOL salue la modification de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens qui permettra aux agents municipaux ayant réussi à l'examen de promotion de leur carrière de dresser un procès-verbal lorsque le chien n'est pas tenu en laisse dans un endroit où cela est obligatoire. Il estime cependant que les agents pourraient également vérifier que le détenteur du chien est en possession d'un récépissé valable conformément à l'article 3, paragraphe 2 de la prédite loi.

La présentation de l'avis du SYVICOL a été suivie d'une discussion plus approfondie autour de l'article 3 du projet de loi, qui constitue le cœur du dispositif des sanctions administratives communales. Le point 15 visant le fait de déposer sur la voie publique les poubelles ou les sacs destinés à la collecte publique avant l'heure fixée par le conseil communal a ainsi été longuement débattu. Nombreux sont les membres du comité qui ont fait remarquer qu'il s'agit de faits auxquels les communes sont confrontées au quotidien, mais aussi à l'abandon sauvage de déchets. Il serait ainsi facile d'identifier le propriétaire d'une poubelle ou d'un sac qui constitue par exemple une gêne pour le passage des piétons. Il a cependant été rappelé que la circonstance que l'agent qui dresse le constat doit être témoin direct du fait selon le projet de loi, implique qu'il soit présent au moment où le contrevenant dépose la poubelle ou le sac. Comme ce fait est déjà en pratique couvert par les dispositions des règlements de police



communaux relatifs à la sûreté, la salubrité et la commodité du passage sur les voies publiques, il a été proposé de le maintenir dans le domaine pénal afin que son auteur puisse être recherché et le cas échéant sanctionné pénalement, outre le paiement d'une facture pour compenser l'enlèvement des déchets. La suggestion du SYVICOL d'élargir la liste au fait d'endommager du mobilier urbain a également été discutée, certains étant d'avis que ce fait devrait rester dans le domaine pénal, d'autres au contraire estimant qu'une enquête pour identifier l'auteur, s'il n'est pas pris en flagrant délit, aurait de toute façon peu de chance d'aboutir. Sur la question de plusieurs membres du comité, il a été clarifié qu'une commune pourra reprendre comme bon lui semble les faits punis d'une amende administrative à partir de la liste prévue à l'article 3. En revanche, ces mêmes faits ne pourront plus être punis d'une amende pénale et la commune devra alors adapter son règlement de police en conséquence. A l'issue de la discussion, l'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents.

Deux points supplémentaires ayant été ajoutés à la demande du président, le premier relatif au renouvellement de la commission des pensions, fonctionnant sur base de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes. Raymonde Conter-Klein, actuellement membre suppléant, deviendra membre effectif en remplacement de Jean-Pierre Klein, et Laurent Zeimet agira comme membre suppléant.

Le second point supplémentaire concernait la réforme de l'enseignement musical, à la suite de l'approbation en date du 16 juillet par les ministres réunis en conseil du projet de loi portant 1° organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ; 2° modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, ayant pour objet de remplacer la loi de 1998 portant sur l'harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal. Les membres du comité ont été informés de la conférence de presse du même jour à 14.00 heures, lors de laquelle les grandes lignes du projet de loi ont été présentées.

Lors de la réunion, le SYVICOL ne disposait pas encore du projet de loi final. Néanmoins, les discussions menées à plusieurs occasions avec les ministères concernés ont permis au président de présenter les grandes lignes de la réforme :

Les communes garderont la compétence pour l'organisation de l'enseignement musical, mais le cofinancement étatique sera profondément réformé. Au lieu d'une enveloppe annuelle fixe à répartir aux communes selon leurs frais de fonctionnement éligibles, la nouvelle loi introduira un système basé sur des montants fixes par heure de cours dispensée. Outre un accroissement de la part étatique globale, cette innovation apportera aux communes davantage de prévisibilité au niveau de leurs recettes.

Une autre nouveauté majeure de la réforme consiste dans la gratuité d'une grande partie des cours pour les élèves de moins de 18 ans et, pour les cours qui resteront payants, dans un plafonnement du minerval. Les pertes de recettes qui en découleront au niveau communal seront compensées par des dotations étatiques. Les deux mesures ont pour objectif de permettre l'accès aux cours à un maximum d'élèves.

Quant au personnel, un accord entre le Gouvernement et les syndicats ACEN et FGFC stipule que les enseignants qui disposent du diplôme correspondant seront reclassés dans le groupe d'indemnité A2 (niveau Bachelor), qui constituera le niveau standard pour les recrutements



futurs. Les agents en fonction qui peuvent se prévaloir d'un diplôme de Master profiteront d'une promotion dans le groupe d'indemnité A1. Le comité a estimé que ces mesures sont justifiées, alors même qu'elles entraîneront une hausse de la masse salariale de quelque 10%.

Finalement, le comité a salué le fait que le projet de loi tient compte de plusieurs recommandations du SYVICOL, notamment un mécanisme d'adaptation automatique des subsides étatiques en fonction de l'évolution du coût de la vie et de la valeur du point indiciaire, ainsi que la possibilité pour les écoles de musique régionales de continuer à dispenser les cours de la division moyenne spécialisée.

En général, le comité s'est montré favorable à la réforme projetée, dont l'entrée en vigueur est prévue pour la rentrée scolaire 2022/2023, sans préjudice de l'avis détaillé qu'il présentera après une analyse approfondie du projet de loi.

Le président a finalement profité de l'occasion pour remercier toutes les communes qui se sont mobilisées pour venir en aide à celles sinistrées lors des récentes inondations. Il a déclaré que la solidarité qui s'est manifestée entre les communes est énorme et fait chaud au cœur.

Le prochain comité aura lieu le 4 octobre 2021.