

**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° loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ;**
- 4° 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<sup>er</sup> 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**

---

**Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État**

(15 juin 2021)

Par dépêche du 15 avril 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de vingt amendements au projet de loi sous rubrique, élaborés par le ministre de l'Intérieur.

Le texte des amendements gouvernementaux était accompagné de remarques préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que des versions coordonnées du projet de loi sous rubrique et, par extraits, des lois à modifier, tenant compte desdits amendements.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 14 juin 2021.

**Examen des amendements**

**Amendement 1**

Répondant à des critiques émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, les auteurs de l'amendement réunissent, dans un seul article, en l'occurrence l'article 3, les anciens articles 3 et 20.

La liste des actes, objet de sanctions administratives, est reprise, pour les points 1° à 11°, de la liste ayant figuré dans l'ancien article 20. Une série de comportements, ayant figuré dans la liste antérieure, ont été omis. Les points 12° à 17° sont nouveaux. Les auteurs expliquent avoir eu des échanges, sur ces points, avec le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et l'Association des agents municipaux. Le Conseil d'État relève qu'il appartient au législateur, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation politique, de fixer la liste des faits susceptibles de faire l'objet d'une sanction administrative. Il réitère ses interrogations, formulées dans ses avis antérieurs, sur la dualité du régime mis en place comportant deux types d'infractions aux règlements communaux, les premières susceptibles de faire l'objet d'amendes contraventionnelles, les autres relevant du nouveau régime des sanctions administratives.

Le Conseil d'État propose d'omettre le dernier alinéa de l'article 3 du projet de loi, tel qu'amendé, le dispositif prévu relevant de la formation des agents ou d'une circulaire interne et ne trouvant pas sa place dans une loi. Si un tel dispositif est introduit dans la loi, se pose d'ailleurs la question de la régularité formelle d'un constat qui ne reprend pas le libellé exact et la question de la qualification ultérieure des faits.

#### Amendement 2

Sans observation.

#### Amendement 3

L'article 4 du projet de loi, dans sa version antérieure aux amendements, est supprimé pour devenir l'article 6 nouveau figurant dans la section 2 nouvelle relative à la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018 précité, le Conseil d'État avait formulé une réserve de dispense du second vote constitutionnel sur la conformité avec le principe d'égalité devant la loi de l'octroi, à l'agent sanctionnateur, d'une prime mensuelle de 75 points. Les auteurs de l'amendement exposent que « malgré les réserves exprimées par le Conseil d'État, cette disposition est maintenue, mais en réduisant de presque la moitié la prime initialement prévue pour la porter au montant de 40 points. Le fonctionnaire sanctionnateur n'est pas un fonctionnaire comme les autres. Il se distingue par rapport à d'autres membres de l'administration gouvernementale par son statut et par sa fonction ».

Le Conseil d'État prend acte des explications fournies et de la réduction de la prime à 40 points. Il est en mesure de lever la réserve de dispense du second vote constitutionnel formulée dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018.

#### Amendement 4

L'amendement sous examen propose un nouveau libellé pour le futur article 4 du projet de loi (ancien article 5).

Le Conseil d'État marque son accord avec les précisions apportées au dispositif sous examen en réponse aux critiques émises dans l'avis complémentaire du 23 octobre 2018. Le nouveau libellé du paragraphe 2 permet au Conseil d'État de lever l'opposition formelle.

Dans un souci de respect du principe de parallélisme des formes, il conviendrait de citer dans la seule loi toutes les mentions à faire figurer dans le constat, sans prévoir que la liste des mentions puisse être étendue par voie de règlement grand-ducal.

#### Amendement 5

Sans observation.

#### Amendement 6

L'amendement 6 modifie et complète l'article 7 du projet de loi.

Le Conseil d'État marque son accord avec les modifications apportées aux paragraphes 2 et 3. Il en va de même pour le nouveau paragraphe 4.

Le nouveau paragraphe 5 reprend le dispositif de l'article 71 du Code de procédure pénale relatif à l'audition des témoins devant le juge d'instruction à l'audition de témoins par le fonctionnaire sanctionnateur. Le Conseil d'État relève que l'article 71 du Code de procédure pénale fait partie d'un dispositif plus détaillé comportant les articles 69 à 80 sur l'audition des témoins devant le juge d'instruction. Se posent encore la question du droit, pour la personne mise en cause, de convoquer un témoin à décharge, la question de la procédure de convocation du témoin par le fonctionnaire sanctionnateur, la question de l'enregistrement de la déclaration, ainsi que celles de l'âge du témoin, de la défaillance d'un témoin, du droit du témoin de se taire, du droit du témoin de se rétracter, etc.

Le régime des attestations testimoniales écrites semble être exclu.

Le fonctionnaire sanctionnateur va-t-il procéder à une dénonciation pour faux témoignage, au titre de l'article 23 du Code de procédure pénale s'il considère qu'il y a faux témoignage ? L'article 220 du Code pénal, tel qu'il a été modifié par la loi du 10 mai 1983 portant modification de l'article 220 du Code pénal, auquel renvoie le commentaire de l'amendement 6, ne vise pas, selon les travaux préparatoires, le faux témoignage devant une autorité administrative, mais uniquement le témoignage devant les juridictions administratives. Le Conseil d'État se pose la question de savoir si la consécration, au paragraphe 5 de l'article 7, de la formule que le témoin prête le serment de dire toute la vérité et rien que la vérité, peut être entendue comme signifiant une extension de l'article 220 du Code pénal au témoignage sous serment opéré devant le fonctionnaire sanctionnateur.

L'ensemble de ces considérations amène le Conseil d'État à s'interroger sur la pertinence d'une extension du régime du faux témoignage aux déclarations faites devant le fonctionnaire sanctionnateur. Si le législateur entend opérer une telle extension, il est indispensable d'apporter les précisions nécessaires à cet effet et de compléter le dispositif prévu par une reprise de l'ensemble des règles entourant la convocation des témoins citées ci-dessus.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour insécurité juridique.

#### Amendement 7

L'amendement sous rubrique modifie l'article 9 du projet de loi. Le Conseil d'État comprend le dispositif amendé en ce sens que le fonctionnaire sanctionnateur ne bénéficie pas d'une opportunité de sanctionner.

Il peut marquer son accord avec le paragraphe 1<sup>er</sup> qui vise tous les cas de figure possibles.

Le Conseil d'État comprend le paragraphe 2 en ce sens que le fonctionnaire sanctionnateur peut, à l'instar d'un juge, apprécier la pertinence des moyens de défense ou contrôler si le constat est entaché d'irrégularités. Il s'interroge sur la portée du concept d'erreur dont le constat pourrait se trouver affecté. Il serait utile de préciser la nature de ces erreurs en ajoutant le qualificatif « matérielles ».

Le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article 107 de la Constitution, le conseil communal fait les règlements communaux, sous réserve de la tutelle de l'autorité de surveillance. Le respect de ces règlements communaux s'impose à tous les concernés. Le Conseil d'État ne saurait admettre que le fonctionnaire sanctionnateur puisse se prononcer sur la légalité de règlements communaux. Ce fonctionnaire ne constitue pas un juge investi de la mission prévue à l'article 95 de la Constitution. Il ne saurait pas non plus substituer son appréciation à celle de l'autorité de surveillance investie d'une tutelle sur les communes. La question de la conformité d'un règlement communal avec la loi relèvera de la compétence du juge administratif, saisi d'un recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour non-conformité avec l'article 95 de la Constitution.

#### Amendements 8 à 10

Sans observation.

#### Amendement 11

L'amendement 11 propose un nouveau libellé pour le nouvel article 12 du projet de loi relatif au paiement d'une amende dite « minorée », qui met fin à la procédure. Le nouveau dispositif est destiné à répondre aux critiques émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018. Le Conseil d'État, tout en marquant son accord avec l'instauration du régime d'avertissement taxé, continue à s'interroger sur l'articulation du dispositif, qui n'est pas cohérente dans la suite des étapes procédurales. Il garde des doutes sur les concepts utilisés, en particulier celui d'une amende qualifiée de minorée. Une amende, même minorée, ne peut être imposée que par décision sanctionnatrice qui justement n'intervient pas dans la procédure prévue. Aussi, le Conseil d'État propose-t-il le texte suivant qui reprend, dans la mesure du possible celui proposé par les auteurs de l'amendement, les modifications proposées par le Conseil d'État étant soulignées :

« (1) Le contrevenant à une infraction ou à plusieurs infractions concomitantes, ayant fait l'objet d'un constat au titre de l'article 4, peut s'acquitter à la recette communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction, dans un délai de quinze jours à partir du jour de la constatation de l'infraction, d'une taxe unique de 25 euros.

(2) À cette fin, l'agent adresse au contrevenant un avis. Cet avis indique que le contrevenant peut effectuer le paiement auprès de l'administration communale par les moyens de paiement prévus par règlement grand-ducal et qu'à défaut de paiement de la taxe, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

Cet avis tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai visé au paragraphe 1<sup>er</sup>. L'agent établit une copie de l'avis de paiement et la dépose à la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(3) Le paiement de la taxe vaut reconnaissance de l'infraction et met fin à la procédure de sanction administrative.

Lorsque la taxe est réglée après le délai visé au paragraphe 1<sup>er</sup>, elle est consignée à la caisse communale. Elle est remboursée si le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, ou imputée sur l'amende administrative et les frais administratifs.

(4) À défaut de paiement de la taxe après l'expiration du délai visé au paragraphe 1<sup>er</sup>, la commune est tenue de transmettre le constat au fonctionnaire sanctionnateur par courrier ou par voie électronique sécurisée dans les plus brefs délais. La commune conserve une copie du constat.

(5) Les modalités supplémentaires relatives au paiement de l'amende minorée et à la communication par voie électronique sécurisée, ainsi que le modèle-type du constat et de l'avis de paiement sont déterminés par règlement grand-ducal. ».

#### Amendement 12

Sans observation.

#### Amendement 13

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec le dispositif du nouvel article 13 et lève l'opposition formelle émise dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018 à l'égard de l'ancien article 17.

#### Amendement 14

Sans observation.

#### Amendement 15

Le nouvel article 14, objet de l'amendement sous examen, reprend le dispositif de l'article 11 de la loi en projet sur le recours en réformation.

Les auteurs de l'amendement ajoutent un nouveau paragraphe 5 conférant à la décision du fonctionnaire sanctionnateur la qualité de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

#### Amendement 16

L'amendement 16 porte modification de l'article 209-1 du Code pénal pour englober les fausses déclarations devant le fonctionnaire sanctionnateur.

#### Amendement 17

Par l'amendement sous examen, une référence aux agents municipaux remplissant les conditions de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale est ajoutée à l'article 49, de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, et à l'article 6, de 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<sup>er</sup> B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec ces extensions.

#### Amendement 18

##### *Point 1°*

Le point 1° a pour objet de modifier le point 1° de l'article 23 du projet de loi initial (nouvel article 19), en prévoyant à l'article 29 de la loi communale précitée du 13 décembre 1988 que les règlements de police générale sont soumis à approbation ministérielle. Cette modification fait suite à une observation afférente du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018. Pour la distinction dans la catégorie des règlements communaux de police entre les règlements de police générale et les règlements de police spéciale, le Conseil d'État renvoie à son avis précité du 23 octobre 2018.

##### *Point 2°*

Le point 2° de l'amendement 18 a pour objet de modifier le point 3° de l'article 23 du projet de loi initial (nouvel article 19) en remplaçant l'article 99 de la loi communale précitée du 13 décembre 1988 par un nouveau dispositif. Il est à noter dans ce contexte que le projet de loi n° 7514<sup>1</sup>, dont le Conseil d'État est également saisi pour avis, entreprend lui aussi de modifier l'article 99 de la loi communale dans un sens différent que celui envisagé par

---

<sup>1</sup> Projet de loi n° 7514 portant modification 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 6° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 7° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

le projet de loi sous avis. Il importe dès lors de veiller à l'identité, sinon à la cohérence des deux lois en projet.

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 99 nouveau reprend le dispositif actuel et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

L'alinéa 2 de l'article 99 nouveau reprend, dans la première phrase, le dispositif actuel. La deuxième et la troisième phrases constituent des dispositions nouvelles concernant les compétences des agents municipaux dans la constatation, d'une part, des infractions sanctionnées par des amendes administratives et, d'autre part de certaines contraventions et de certains délits sanctionnés pénalement, introduits par le projet de loi sous revue dans sa teneur initiale. Le Conseil d'État reviendra, dans le cadre des observations complémentaires du présent avis, sur le libellé de l'article 99 nouveau.

Le Conseil d'État profite des amendements sous examen pour soulever la question de la portée du renvoi à l'autorité du bourgmestre dans la première phrase. Les infractions au Code de la route étant de nature pénale, ce n'est pas le bourgmestre, mais le procureur d'État qui est l'autorité sous laquelle agissent les agents municipaux constatant les infractions. Dans cette logique, la troisième phrase, aux termes de laquelle les agents municipaux concourent à la constatation des contraventions et délits conformément à l'article 15-1*bis* en projet du Code de procédure pénale, omet, à juste titre, toute référence au bourgmestre. Dans ces conditions, le Conseil d'État se demande s'il ne faudrait pas profiter de l'occasion pour soumettre les agents municipaux à l'autorité exclusive des autorités judiciaires chaque fois que sont en cause des infractions pénales, peu importe s'il s'agit d'infractions au Code de la route ou d'autres infractions pénales, et supprimer à la première phrase la référence à l'autorité du bourgmestre.

Le Conseil d'État voudrait de même encore soulever une autre question en rapport avec la première phrase. Que faut-il en effet entendre par l'expression « en accord avec le chef du commissariat de police » ? Le Conseil d'État est conscient que cet « accord » figure depuis les origines à l'article 99 de la loi communale précitée du 13 décembre 1988. Néanmoins, ni l'objet sur lequel porte l'accord du chef du commissariat de police (sur chaque agent municipal individuellement ?) ni la procédure ni les critères selon lesquels l'accord est donné, refusé ou révoqué ne sont clairement établis par la loi. Face aux incertitudes inhérentes à l'expression en question, le Conseil d'État propose de profiter de l'occasion soit pour l'entourer des précisions de nature à répondre aux questions soulevées, soit pour en faire abstraction, d'autant plus que pour la constatation des infractions plus graves, l'accord n'est pas exigé.

En vertu du nouvel alinéa 3, le conseil communal de chaque commune peut créer un « service de proximité ». La création d'un tel service est soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur et doit se faire « sans préjudice », c'est-à-dire sans porter atteinte aux « attributions des agents de la Police grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours ».

Le Conseil d'État se pose des questions sur l'articulation des attributions des services de proximité communaux avec celles du corps de la Police grand-ducale résultant plus particulièrement de l'article 2, alinéa 2, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. D'après cette disposition, en effet, « [l]a Police est proche de la population, à laquelle elle

fournit conseil et assistance. Elle agit par des actions préventives, proactives, dissuasives et répressives ». Pour le Conseil d'État, les missions des services de proximité communaux énumérées comme points 1°, 3°, 4° et 5° sont déjà couvertes par l'attribution légale précitée de la Police. Le Conseil d'État renvoie, à cet égard, à son avis de ce jour sur la proposition de loi n° 7589<sup>2</sup>, dans lequel il a également formulé des réserves par rapport à la mise sur pied de services de proximité au niveau des communes compte tenu des missions confiées à la Police par la loi précitée du 18 juillet 2018. Certes, il comprend le dispositif sous examen en ce sens que les auteurs n'entendent pas enlever des compétences à la Police grand-ducale ou permettre aux communes d'empiéter sur celles-ci. Il n'en reste pas moins que la création de tels services de proximité au niveau des communes conduira inéluctablement à des interférences avec les services de la Police grand-ducale et risque de provoquer des conflits d'attribution.

Le Conseil d'État ajoute que l'instauration d'un service de proximité, que ce soit au niveau de la Police grand-ducale ou au niveau des agents municipaux, requiert d'ailleurs la mise en place de structures spécifiques et la détermination d'attributions particulières.

Ce n'est que sous réserve des considérations qui précèdent que le Conseil d'État procède à l'examen de l'alinéa 3 de l'article 99 nouveau.

En ce qui concerne la formulation, le Conseil d'État note que le texte vise « des attributions des agents de la Police grand-ducale », pris individuellement. De quelles attributions s'agit-il ? Et, *quid*, dans cette logique, des missions déferées par la loi à la Police grand-ducale en tant que corps (voir par exemple l'article 3 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale). Dès lors, le Conseil d'État propose de faire abstraction des termes « des agents ».

Au service de proximité seront « affectés des agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs des missions » énumérées par le texte sous revue. Le texte peut être lu en ce sens que les agents municipaux doivent déjà au préalable être « chargés » de l'une ou de plusieurs des missions en question pour pouvoir être affectés au service de proximité. Le service de proximité en tant que tel n'aurait dès lors pas de mission légale propre, chaque agent exerçant au sein du service la ou les missions dont il est chargé individuellement. Se pose en plus la question de savoir si les agents

---

<sup>2</sup> Proposition de loi portant modification de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et portant modification :

- 1° du Code de procédure pénale ;
  - 2° de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État ;
  - 3° de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ;
  - 4° 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 ;
  - 5° de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
- et portant abrogation :
- 1° de la loi du 29 mai 1992 relative au Service de Police Judiciaire et modifiant
    - 1. la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ;
    - 2. le code d'instruction criminelle ;
    - 3. la loi du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force publique ;
  - 2° de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police



municipaux chargés de l'une ou de l'autre des missions en question pourraient exercer celles-ci sans être formellement affectés à un service de proximité.

En ce qui concerne l'approbation ministérielle, il est à noter que les critères selon lesquels le ministre peut accorder ou refuser son approbation ne sont pas clairement spécifiés dans le texte. À côté du critère de non-interférence des compétences du service de proximité avec les attributions respectives de la Police grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, le ministre peut encore faire usage d'autres critères. Il se voit ainsi attribuer un pouvoir très large qui n'est pas autrement circonscrit. Afin d'éviter des difficultés d'interprétation qui pourraient surgir à l'avenir, le Conseil d'État propose d'encadrer la création d'un service communal de proximité encore par d'autres critères comme la taille de la commune en nombre d'habitants ou d'étendue du territoire ainsi que le nombre minimum d'agents municipaux qu'un tel service doit comprendre.

Les différentes missions prévues par l'alinéa 3 appellent les observations ci-après.

Mission *sub* 1°: Il s'agit d'une mission aux contours indéterminés. Que signifie concrètement « sensibiliser » quelqu'un à la sécurité, à la prévention ou encore « aux législations et réglementations en vigueur » ? Il n'y a pas lieu d'investir les agents municipaux de la mission ou du droit de procéder à un rappel de respecter la loi, étant donné que la mission de veiller au maintien de la sécurité publique revient exclusivement à la Police grand-ducale.

Mission *sub* 2° : Que faut-il entendre concrètement par « problèmes de sécurité, d'environnement et de voirie » ? Quel degré de gravité les problèmes doivent-ils revêtir ? Par quel moyen se fera l'information ? Existe-t-il une différence entre information et signalement ? Il n'appartient pas à l'agent municipal de communiquer directement avec les instances étatiques au sujet de problèmes survenus sur le territoire communal, sauf pour ce qui est du constat d'infractions qu'il signalera à la Police grand-ducale.

Mission *sub* 3° : Le Conseil d'État comprend l'intention des auteurs des amendements, mais relève des problèmes de formulation. Pourquoi distinguer entre les enfants et les écoliers, sauf à opérer des distinctions d'ordre territorial en fonction de la proximité de l'accès à des établissements scolaires ? Comment définir une personne âgée ? D'autres piétons peuvent avoir besoin d'assistance, alors qu'ils ne sont ni handicapés ni en âge avancé. Le Conseil d'État préconise une formulation plus neutre mettant l'accent sur l'assistance aux piétons qui traversent la chaussée, terminologie plus proche du Code de la route.

Mission *sub* 4° : Que faut-il entendre par « surveillance des personnes » ? Il s'agit d'un concept dont les contours sont trop imprécis et qui touche au plus près les libertés individuelles. S'il s'agit de contrôler l'accès à certaines manifestations ou à certains lieux, il faudrait le préciser. Que faut-il entendre par « propriétés de la commune » ? S'agit-il des seules propriétés immobilières ou également des biens mobiliers ? À quels critères un événement doit-il répondre pour être considéré comme étant organisé par la commune ? Il est à noter dans le contexte de la mission sous revue que la Police grand-ducale est chargée par l'article 3 de la loi précitée du 18 juillet 2018 d'assurer « une surveillance générale dans les lieux qui lui sont

légalement accessibles » en vue d'assurer notamment « la protection des personnes et des biens ».

Mission *sub* 5° : De quel genre d'assistance s'agit-il ? Le dispositif prévu soulève des problèmes d'interférence avec les compétences du Corps grand-ducal d'incendie et de secours.

L'alinéa 4 de l'article 99 nouveau précise que les agents municipaux ne peuvent exercer les missions visées à l'alinéa 3, points 1° à 3°, que sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public. Cet alinéa pourrait être regroupé utilement avec l'alinéa 6.

En ce qui concerne l'alinéa 5 de l'article 99 nouveau, le Conseil d'État note que l'expression « tous les lieux où sont organisés des événements par la commune » englobe également les lieux qui ne sont pas accessibles au public.

Comme déjà relevé à l'endroit de l'alinéa 4, les alinéas 4 et 6 pourraient utilement être regroupés.

Les alinéas 7 et 8 de l'article 99 nouveau n'appellent pas d'observation.

L'alinéa 9 de l'article 99 nouveau reprend une disposition existante.

Le Conseil d'État s'interroge sur la portée de l'alinéa 10 de l'article 99 nouveau. Il comprend la dernière phrase en ce sens que le recours à la force est exclu. L'affirmation que les agents ne peuvent poser que les actes découlant de l'exercice de leurs droits, au titre de la loi communale précitée du 13 décembre 1988, énonce une évidence. Que signifie toutefois le renvoi à l'exercice des droits dont jouit tout citoyen ? Les auteurs des amendements entendent-ils faire référence à l'article 43 du Code de procédure pénale autorisant toute personne d'appréhender l'auteur d'un flagrant crime ou délit et de le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche ? Quelle est la portée du concept de « citoyen » utilisé dans le dispositif sous examen par opposition à celui de « personne » figurant à l'article 43 ? À noter que l'article 14-2 du Code de procédure pénale<sup>3</sup> consacre expressément ce droit pour les gardes-champêtres et gardes-forestiers. Pourquoi ne pas ajouter les agents municipaux visés dans le nouvel article 15-1*bis* ?

Les alinéas 11 et 12 de l'article 99 nouveau n'appellent pas d'observation.

*Point 3°*

Sans observation.

Amendement 19

L'amendement sous examen introduit dans le projet de loi deux articles nouveaux 20 et 21.

---

<sup>3</sup> Article 14-2 du Code de procédure pénale :

(1) 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.

(2) Ils peuvent se faire donner main-forte par les agents de la police grand-ducale.

Le nouvel article 20 ajoute à l'article 23 de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens un nouveau paragraphe 5, qui investit les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale de missions de police judiciaire au titre de cette loi.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec ce complément.

Le nouvel article 21 complète l'article 5, paragraphe 2, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale par un dernier alinéa qui permet à la Police grand-ducale de procéder à des contrôles d'identité dans le cadre de la constatation d'infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives au titre de la loi en projet.

Le Conseil d'État peut également marquer son accord avec le dispositif sous examen.

#### Amendement 20

Sans observation.

### **Observations complémentaires à l'examen des amendements**

En ce qui concerne la présentation des amendements sous revue, le Conseil d'État regrette que ceux-ci ne soient pas, comme à l'accoutumée, présentés en suivant l'ordre des articles du dispositif.

Une mise en parallèle de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale et des dispositions de l'article 99 nouveau de la loi communale précitée du 13 décembre 1988 amènent le Conseil d'État à faire les considérations suivantes.

Le Conseil d'État note que, dans la version des textes coordonnés ajoutée aux amendements, l'article 15-1*bis* contient un paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, qui dispose 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 ».

Ce dispositif n'a pas fait l'objet d'un amendement formel et si le projet de loi était voté dans la teneur retenue dans la version coordonnée visée ci-dessus, le Conseil d'État ne pourrait pas accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Sur le fond, le Conseil d'État ne conçoit pas la pertinence de ce dispositif. Au titre de l'article 5 de la loi en projet, les agents municipaux peuvent contrôler l'identité des contrevenants. L'article 15-1*bis* leur confère certaines compétences de police judiciaire, en particulier la recherche et le constat de certaines infractions et l'établissement de procès-verbaux. Ces attributions impliquent une vérification de l'identité des personnes concernées. Pour les autres fonctionnaires investis de compétences d'officier de police judiciaire, une consécration expresse du droit de contrôler l'identité

n'est pas non plus prévue. La consécration d'une compétence expresse des agents municipaux de procéder à de tels contrôles, dans le cadre de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale, risque de soulever des problèmes de cohérence avec d'autres dispositifs légaux où des fonctionnaires également investis de pouvoirs de police judiciaire ne se voient pas attribuer expressément des compétences de la même nature.

Le Conseil d'État a encore relevé une discordance entre les textes de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale et le libellé du futur alinéa 2 de l'article 99 de la loi communale.

Alors que l'article 15-1bis prévoit au paragraphe 1<sup>er</sup> que « [l]es agents municipaux [...] recherchent et constatent par procès-verbaux, dans la ou les communes de leur ressort, les contraventions aux règlements de police générale de la ou des communes ainsi que les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales », l'article 99 dispose, à l'alinéa 1<sup>er</sup>, troisième phrase, qu'« [i]ls concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale. »

Que signifie la formule « ils concourent », sachant que le Code de procédure pénale les investit de compétences qu'ils exercent de manière autonome ? Pourquoi omettre la référence à la mission de rechercher ces infractions ?

Le Conseil d'État considère encore que le Code de procédure pénale se suffit à lui-même et qu'il n'y a pas lieu de le reprendre, de surcroît de manière incorrecte, dans la loi communale. Il suggère dès lors d'omettre la troisième phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 99.

## **Observations d'ordre légistique**

### Amendement 1

À l'article 3, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il convient de remplacer le terme « ci-dessus » par ceux de « visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> ».

### Amendement 3

À l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, première phrase, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'employer la terminologie correcte en la matière, en écrivant « fonctionnaires de l'État ».

À l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, troisième phrase, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer le terme « ne ».

### Amendement 4

À l'article 4, paragraphe 3, point 3<sup>o</sup>, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'ajouter une virgule après les termes « paragraphe 1<sup>er</sup> ».

### Amendement 7

À l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3<sup>o</sup>, dans sa teneur amendée, il convient d'écrire « après que le contrevenant ou son représentant a présenté sa défense », étant donné que les termes « après que » sont suivis de l'indicatif et non pas du subjonctif.

Au paragraphe 2, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer la virgule à la suite des termes « ou d'erreurs ».

### Amendement 15

À l'article 14, paragraphes 3 et 4, dans sa teneur amendée, il convient d'écrire « tribunal administratif ».

### Amendement 16

Il convient d'ajouter une virgule après les termes « Code pénal ».

### Amendement 17

À l'article 17, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer la virgule à la suite du nombre « 49 ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 18.

À l'article 18, il y a lieu d'insérer une espace entre les termes « novembre » et « 1975 ».

### Amendement 18

À l'article 19, point 1<sup>o</sup>, dans sa teneur amendée, il convient de viser « l'article 29, alinéa 6, » et de remplacer les termes « par l'alinéa suivant » par ceux de « comme suit ».

Au point 3<sup>o</sup>, à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, qu'il s'agit de remplacer, alinéas 10 et 11, il convient d'ajouter une virgule avant les termes « les agents municipaux ».

### Amendement 19

À l'article 20, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer la virgule à la suite du nombre « 23 ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 21.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 15 juin 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz