

**5916** - Projet de loi relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux et portant modification de la loi communale du 13 décembre 1988, du Code pénal et des dispositions législatives concernant les gardes champêtres

**Date de dépôt** : 16-09-2008

**Auteurs** : Monsieur Luc Frieden, Ministre de la Justice;Monsieur Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire

**Date de l'avis du Conseil d'Etat** : 19-01-2010

**Evènement(s) :**

Date	Descriptif de l'évènement	Liens
16-09-2008	Déposé	Document 5916/00
16-09-2008	Renvoyé en commission(s): Commission juridique	
30-07-2009	Renvoyé en commission(s): Commission juridique	
19-01-2010	Avis du Conseil d'Etat (19.1.2010)	Document 5916/01

**Travaux en commission :**

**Commission(s)** : Commission juridique

**N° 5916**  
**CHAMBRE DES DEPUTES**  
 Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI**

**relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux et portant modification de la loi communale du 13 décembre 1988, du Code pénal et des dispositions législatives concernant les gardes champêtres**

\* \* \*

(Dépôt: le 16.9.2008)

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (21.8.2008).....	1
2) Exposé des motifs .....	2
3) Texte du projet de loi.....	6
4) Commentaire des articles .....	9

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, de Notre Ministre de la Justice et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

*Article unique.*– Notre Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et Notre Ministre de la Justice sont autorisés à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux et portant modification de la loi communale du 13 décembre 1988, du Code pénal et des dispositions législatives concernant les gardes champêtres.

Château de Berg, le 21 août 2008

*Le Ministre de l'Intérieur  
 et de l'Aménagement du territoire,*  
 Jean-Marie HALSDORF

*Le Ministre de la Justice,*  
 Luc FRIEDEN

HENRI

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi a pour objet d'élargir les compétences des agents municipaux et reflète la volonté du Gouvernement de donner aux communes des moyens pour agir, à côté de la police, contre de petits troubles à l'ordre public.

En effet, les communes luxembourgeoises, et plus particulièrement les villes, se trouvent confrontées à un problème que notre système actuel ne permet pas de résoudre de manière satisfaisante. Il s'agit en l'occurrence de la non-poursuite des incivilités et des petits troubles à l'ordre public et de l'impunité des auteurs de petites infractions qui en résulte. En principe ce sont des faits mineurs qui constituent des infractions à des règlements communaux de police, qui incitent la colère des citoyens, mais contre lesquels la police ne dispose pas toujours des moyens nécessaires pour agir.

Dans ce contexte, et pour bien situer la problématique, il est intéressant de retracer l'évolution historique des dispositions législatives permettant de faire face aux problèmes en question.

\*

## RAPPEL HISTORIQUE

La loi du 24 février 1843 sur l'organisation communale et des districts ne connaissait pas encore la fonction d'agent municipal, mais elle évoquait la fonction du garde champêtre, d'ailleurs bien ancrée dans la législation depuis l'existence de l'Etat indépendant du Grand-Duché de Luxembourg en 1839. Il est dans ce contexte rappelé que les gardes champêtres étaient à l'époque investis de certains pouvoirs de police judiciaire par le code d'instruction criminelle et investis de multiples tâches en milieu rural par une série de dispositions légales.

Si la loi du 24 février 1843 sur l'organisation communale et des districts ne contenait que des dispositions relatives à la nomination, la révocation et la suspension de ce fonctionnaire, la loi communale du 13 décembre 1988 a étendu ses attributions au-delà du maintien du bon ordre dans les terres agricoles, suivant en cela une évolution qui s'est traduite depuis le code d'instruction criminelle dans un certain nombre de lois spéciales.

La fonction d'agent municipal a été introduite dans notre législation par la loi communale du 13 décembre 1988.

Auparavant la Ville de Luxembourg avait créé la fonction de garde municipal par une décision de son conseil communal, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Cette fonction figurait depuis dans les textes régissant les traitements des fonctionnaires communaux et un règlement grand-ducal du 3 septembre 1982 réglait les conditions d'admission à cette carrière.

Le projet de loi 2675 portant révision de la loi du 24 février 1843 sur l'organisation communale et des districts, déposé à la Chambre des Députés le 2 février 1983, ne mentionnait pas les gardes municipaux. Les dispositions concernant ces agents furent introduites dans la loi communale sur initiative de la Commission des affaires communales et de l'aménagement du territoire de la Chambre des Députés.

Il est intéressant de rappeler à la mémoire les réflexions faites par cette commission parlementaire pour aboutir au texte de l'actuel article 99 de la loi communale.

Comme le nombre des gardes municipaux en fonction auprès de la Ville de Luxembourg était assez important, l'idée avait surgi au sein de cette commission de récrire l'article du projet de loi se rapportant aux gardes champêtres en l'appliquant aux gardes municipaux. Les réflexions des parlementaires à ce sujet sont reflétées dans le rapport du 16 novembre 1987:

*„Les gardes champêtres auraient pu être considérés comme gardes municipaux à tâche et prérogative spéciales. Comme le concours à l'exécution des lois et règlements de police, au maintien du bon ordre et de la tranquillité dans la commune paraissaient libellés de façon un peu vague, les membres de la commission se demandaient dans quelle mesure les gardes municipaux pouvaient être appelés à constater des infractions. Notant qu'actuellement ils interviennent surtout pour constater des contraventions en matière de stationnement et constatant que les agents de la police étatisée n'interviennent pratiquement pas pour constater et réprimer des contraventions à d'autres règlements de police communaux que ceux qui se rapportent à la circulation sur les voies publiques, certains membres de la commission avaient cru devoir habiliter les gardes municipaux à constater*

*les contraventions aux règlements de police communaux. Il est vrai que cette habilitation n'aurait rien d'exclusif.*

*Cependant, la crainte de voir renaître, ne fût-ce qu'à l'état embryonnaire, une police „parallèle“ communale, l'a emporté sur le souci de doter l'autorité communale d'un instrument propre pour l'exécution des tâches à elle confiées par les décrets de 1789 et 1790.*

*Des tractations suscitées par ce problème est sorti un texte qui soumet à un accord entre la commune et le commandant local de la police l'intervention des gardes municipaux, désormais intitulés „agents municipaux“ dans le constat des contraventions de stationnement. Le texte régularise la pratique consistant à faire décerner en cette matière par eux des avertissements taxés, dont on se demande pour quelle raison leur application reste limitée à la réglementation de la circulation.*

*Il reste que les agents municipaux sont à la disposition de l'administration communale pour tous les services en rapport avec leurs aptitudes. Le Gouvernement devra édicter un règlement grand-ducal pour fixer les conditions dans lesquelles les agents municipaux pourront constater les contraventions aux règlements communaux.*

*Comme ces dispositions restrictives ne sauraient être d'application aux gardes champêtres, proclamés officiers de police judiciaire par le code d'instruction criminelle et investis de tâches multiples par une série de dispositions légales ..., la commission a décidé de maintenir les articles“ du projet gouvernemental relatifs aux gardes champêtres.*

Les dispositions légales proposées par la commission parlementaire sont devenues l'actuel article 99 de la loi communale du 13 décembre 1988 et sont toujours en vigueur.

Toutefois, jusqu'à ce jour, le règlement grand-ducal prévu par l'alinéa 5 de l'article 99 devant fixer les conditions dans lesquelles les agents municipaux pourront constater des contraventions aux règlements communaux n'a pas été pris.

Par la suite, les déclarations gouvernementales successives ont évoqué le thème.

Le présent projet de loi est le fruit d'un travail qui a rassemblé toutes les autorités publiques impliquées d'une manière ou d'une autre dans la matière visée pour trouver une solution qui soit acceptable pour tous les concernés et qui soit praticable sur le terrain.

Pour comprendre le bien-fondé de la démarche suivie et du texte proposé, il est important de connaître les faiblesses du système actuel.

\*

## **FAIBLESSES DE LA SITUATION ACTUELLE**

Il convient de rappeler que les domaines de compétence classiques des autorités communales en matière de police sont les suivants:

- la police administrative générale telle que prévue par les articles 49 et 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et par l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire; ces décrets confient aux autorités communales les fonctions „de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics“;
- certaines polices administratives spéciales prévues par des dispositions légales spécifiques, telles que la police de la circulation, la police des bâtisses, la police des spectacles, la police des funérailles, la police des cimetières, la police des campings, etc.

Le conseil communal dispose du pouvoir réglementaire ordinaire conformément à l'article 29 de la loi communale: il fait les règlements communaux de police. Le collège des bourgmestre et échevins dispose du pouvoir réglementaire d'exception en application de l'article 58 de la loi communale: il fait les règlements de police d'urgence, lesquels ont un caractère essentiellement temporaire.

Le bourgmestre, en tant qu'autorité de police au niveau communal, exécute les lois et les règlements de police conformément aux dispositions de l'article 67 de la loi communale. Dans l'exercice de cette mission, il peut requérir l'intervention de la police grand-ducale sur base de l'article 68 de la loi communale et de l'article 13-1 du code d'instruction criminelle. Le bourgmestre dispose uniquement de pouvoirs de police administrative. Depuis 1979 il n'est plus officier de police judiciaire. Dans ce

contexte il faut savoir qu'avant 1979 le bourgmestre n'exerçait cependant que très rarement ses compétences de police judiciaire.

Aujourd'hui, la constatation des infractions et la recherche des malfaiteurs incombent en règle générale aux agents de la police grand-ducale. Ces agents dressent procès-verbal de l'infraction et transmettent ce procès-verbal au Parquet en vue de l'engagement des poursuites. A ce principe il existe cependant deux exceptions mineures au niveau communal:

- Les agents municipaux ont compétence pour décerner, sous la surveillance de la police, des avertissements taxés concernant les contraventions en matière de stationnement, conformément à l'article 99 de la loi communale. Mais, comme ils ne sont ni officiers, ni agents de police judiciaire, les agents municipaux ne peuvent dresser procès-verbal en vue de constater l'infraction. Si donc l'avertissement taxé décerné par l'un d'eux est contesté par le contrevenant présumé, il incombe à la police de constater l'infraction et de transmettre le dossier au Parquet en vue d'engager les poursuites.
- Les gardes champêtres – des fonctionnaires chargés de certaines fonctions de police judiciaire – ont compétence pour constater certaines infractions en matière de police rurale, conformément à l'article 97 de la loi communale et aux articles 14 à 14-2 du code d'instruction criminelle. Cette exception n'est toutefois que purement théorique, alors qu'en pratique les gardes champêtres communaux sont très peu nombreux et leurs activités en matière de police judiciaire inexistantes.

Le problème pour les communes est le suivant: les autorités communales sont placées au début de la chaîne de l'ordre public. Elles peuvent agir par la police administrative en vue d'assurer la sécurité et de maintenir l'ordre public. Mais, quand l'ordre imposé par les prescriptions communales est troublé, alors elles ne contribuent pas à la répression pénale des auteurs de troubles. En l'occurrence, le pouvoir de l'agent municipal se trouve limité aux contraventions en matière de stationnement et, en plus, il s'arrête avec la constatation de l'infraction par l'établissement d'un avertissement taxé. Le suivi administratif et, le cas échéant, le suivi judiciaire des affaires constatées par des avertissements taxés est confié par la loi à d'autres autorités.

Devant la recrudescence des incivilités et des petits troubles à l'ordre qui contribuent au développement d'un sentiment diffus d'insécurité dans la population, les élus locaux se sentent désemparés.

\*

### **VERS UN ELARGISSEMENT DES COMPETENCES DES AGENTS MUNICIPAUX**

C'est précisément ici que les autorités communales éprouvent de plus en plus le besoin d'avoir à leur disposition des agents qui sont présents en permanence sur le terrain et qui ont compétence pour intervenir dans des cas dont le faible impact sur l'ordre et la paix publics ne requiert pas nécessairement un appel à la police. Il s'agit de cas qui concernent plus particulièrement la tranquillité et le bon ordre publics, la sûreté et la commodité du passage dans les rues, les voies et les places publiques. Ces interventions visent essentiellement des infractions aux règlements communaux et sont destinées à maintenir des rapports sociaux convenables ainsi qu'à engendrer des comportements plus raisonnables.

L'élargissement des compétences des agents municipaux se heurte toutefois à certains principes de notre droit et à l'organisation de nos institutions et n'est dès lors possible que de manière très limitée.

Un élargissement des compétences des agents municipaux doit ainsi notamment s'inscrire dans le cadre suivant:

- l'élargissement des compétences ne doit pas aboutir à la création d'un nouveau corps de police communale;
- les agents municipaux ne doivent pas être armés. Il faut donc éviter de les mettre dans une situation où ils risquent de se trouver en confrontation avec des individus susceptibles de les mettre en danger. Ceci est d'autant plus nécessaire que le nombre des infractions contre les dépositaires de l'autorité, par exemple les rébellions, sont en constante progression;
- l'agent municipal pourra constater l'identité d'une personne en lui demandant de présenter sa carte d'identité, alors que la vérification d'identité sur base de l'article 45 CiCr reste réservée à la police.

Si donc une personne refuse de montrer sa carte d'identité, alors l'agent municipal doit faire appel à la police qui procédera à la vérification de l'identité de la personne concernée.

Finalement, il ne faut pas perdre de vue que la coexistence d'un corps d'agents municipaux à compétences élargies à côté du corps de police nous amène à une démultiplication des structures d'ordre dont les compétences risquent de se chevaucher. Afin de maintenir la cohérence et la transparence du système, il importe d'inscrire de façon précise dans notre législation les compétences respectives de chacun de ces organes.

\*

## **NOUVELLES COMPETENCES DES AGENTS MUNICIPAUX**

Le présent projet de loi a pour objet d'élargir les compétences des agents municipaux dans la mesure où un tel élargissement est nécessaire pour faire face aux petits troubles à l'ordre et aux incivilités tout en traçant les limites aux pouvoirs de ces agents qui s'imposent de par leur fonction au sein de la hiérarchie de la fonction publique communale et de par les finalités de leur intervention sur le terrain. L'élargissement des compétences des agents municipaux portera encore sur de petites missions d'assistance utiles dans le cadre de l'administration locale.

Tout d'abord, le pouvoir des agents municipaux de décerner des avertissements taxés, qui jusqu'ici était limité aux contraventions en matière du stationnement de véhicules, sera étendu à d'autres infractions mineures au code de la route, notamment dans les zones piétonnes et sur les pistes cyclables, ainsi qu'à certaines infractions aux règlements communaux de police. Cet élargissement des compétences se fera évidemment dans le plein respect des principes exposés ci-avant. Les agents municipaux seront placés sous l'autorité de bourgmestre pour l'exercice de ces missions. L'organisation de ce service se fera par le bourgmestre qui se concertera à cet effet avec le directeur régional de la police grand-ducale compétent pour le territoire de la commune.

Ensuite, l'élargissement des compétences des agents municipaux comportera une mission pour l'exécution de laquelle il est déjà actuellement recouru à leur service, mais qui n'a aujourd'hui pas de base légale. Il s'agit de l'assistance des agents municipaux lors d'événements d'envergure. La présente loi règle les conditions et modalités pour requérir l'intervention des agents municipaux dans les cas de l'espèce.

Sera encore confiée aux agents municipaux la surveillance des bâtiments et des sites communaux. Cette mission s'avère nécessaire pour prévenir les cambriolages et surtout pour prévenir les actes de vandalisme aux immeubles publics et au mobilier urbain. Le cadre et les limites de la mission des agents municipaux dans ce domaine sont précisés dans la loi.

Par ailleurs, étant donné que les agents municipaux effectuent des tournées sur le territoire de la commune pour accomplir leur mission de contrôle du respect des règlements de police, il paraît utile de profiter des déplacements réguliers des agents municipaux pour leur confier également la mission de faire la notification d'actes émanant des autorités locales sur le territoire de la commune.

Enfin, il est une réalité que la fonction de garde champêtre, telle qu'elle figure dans notre législation, a perdu sa raison d'être principale de nos jours. Il importe dès lors de la supprimer et de confier les missions du garde champêtre qui sont encore d'actualité aux agents municipaux. Ces missions consistent essentiellement en des tâches matérielles dans l'intérêt du maintien du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. La loi règle par une disposition transitoire la situation des personnes qui exercent actuellement la fonction de garde champêtre.

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

**Art. 1er.** La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit:

1° Il est inséré un article *29bis*, libellé comme suit:

„**Art. 29bis.** (1) Le conseil communal peut, sous l’approbation du ministre de l’Intérieur, faire un règlement communal de police dénommé „Règlement des avertissements taxés“ par lequel il établit les contraventions pour lesquelles des avertissements taxés peuvent être décernés. Ne peuvent figurer dans le règlement communal des avertissements taxés que les contraventions dont le libellé est extrait du catalogue à établir par règlement grand-ducal. Les libellés des contraventions, les références et les montants des taxes doivent être identiques à ceux figurant au catalogue.

(2) En cas de contravention à une disposition du code pénal, de la loi du 9 mai 2008 relative aux chiens ou du règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non résidents ainsi qu’aux mesures d’exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points inscrite dans un catalogue à établir par règlement grand-ducal ou à une disposition inscrite au règlement communal sur les avertissements taxés visé au paragraphe (1), des avertissements taxés peuvent être décernés par les agents municipaux sur le territoire de la ou des communes dans lesquelles ils exercent leurs attributions ainsi que, sur tout le territoire national, par les membres de la police grand-ducale. A cet effet, les agents municipaux doivent être habilités par le bourgmestre et les agents de la police grand-ducale doivent être habilités par le directeur général de la police grand-ducale.

(3) L’avertissement taxé est subordonné à la condition que le contrevenant s’acquitte de la taxe due dans le délai de 45 jours. Le paiement se fait par versement au compte postal ou bancaire indiqué sur la formule de l’avertissement taxé ou par tout autre mode de paiement agréé par règlement grand-ducal. Aucun paiement en espèces n’est accepté par les agents municipaux sur le lieu de l’infraction.

(4) L’avertissement taxé est remplacé par un procès-verbal ordinaire à dresser par un membre de la police grand-ducale

- 1) si le contrevenant est âgé de moins de 18 ans;
- 2) si l’infraction est connexe à un délit de lésions corporelles volontaires ou involontaires ou à un homicide volontaire ou involontaire;
- 3) si le contrevenant n’a pas payé dans le délai imparti;
- 4) si le contrevenant déclare ne pas vouloir ou ne pas pouvoir payer la ou les taxes.

(5) En cas de concours réel, il y a autant d’avertissements taxés qu’il y a de contraventions constatées. En cas de concours idéal, la taxe la plus élevée est seule perçue.

(6) Le montant de la taxe sera fixé par le règlement grand-ducal qui établira le catalogue des contraventions pour lesquelles un avertissement taxé peut être décerné et qui déterminera les modalités d’application du présent article. Les frais de rappel éventuels font partie intégrante de la taxe.

(7) Le montant à percevoir par avertissement taxé ne peut pas dépasser le maximum fixé par l’article 26 du code pénal pour les amendes de police.

(8) Le paiement de la taxe dans un délai de 45 jours, à compter du décernement de l’avertissement taxé, augmentée le cas échéant des frais prévus au paragraphe (6), a pour effet d’arrêter toute poursuite. Lorsque la taxe a été réglée après ce délai, elle est remboursée en cas d’acquiescement, et elle est imputée sur l’amende prononcée et sur les frais de justice éventuels en cas de condamnation. Dans ce cas, le paiement de la taxe ne préjudicie pas au sort d’une action en justice.

(9) Si le contrevenant qui n’a pas sa résidence normale au Luxembourg ne s’acquitte pas de l’avertissement taxé sur le lieu même de l’infraction, il devra verser aux membres de la police grand-ducale une somme destinée à couvrir l’amende et les frais de justice éventuels en vue de la consignation de cette somme entre les mains du receveur de l’Enregistrement du siège de la Justice de paix compétente. Un règlement grand-ducal en fixe le montant et les modalités d’application; le

montant ne peut pas excéder le double du maximum de l'amende, fixé au paragraphe (7), sans que ce montant ne puisse être inférieur à la somme de € 74.“

2° L'article 57, point 8 est remplacé par le texte suivant:

„8° de l'engagement des ouvriers communaux sous l'approbation du ministre de l'Intérieur et, sans préjudice des dispositions de l'article 99 (2), de la surveillance des fonctionnaires, employés et ouvriers de la commune ainsi que de l'application à ces personnes des mesures qui découlent impérativement de dispositions législatives ou réglementaires en matière de congés, promotions et autres droits statutaires;“.

3° Les articles 97 et 98 sont abrogés.

4° L'article 99 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 99.** (1) Chaque commune peut avoir un ou plusieurs agents municipaux.

(2) Dans l'exercice de leurs missions, les agents municipaux sont placés sous l'autorité du bourgmestre qui se concertera pour l'organisation de ce service avec le directeur régional de la police grand-ducale territorialement compétent.

Un règlement grand-ducal déterminera les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux. La tenue de service des agents municipaux, leur carte professionnelle et les équipements dont ils sont dotés seront également déterminés par règlement grand-ducal. Pendant leur service les agents municipaux sont tenus de porter leur tenue de service. Les agents municipaux ne peuvent être armés.

(3) A la demande des administrations communales intéressées, le ministre de l'Intérieur pourra autoriser l'agent municipal d'une commune à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes à condition qu'il y ait accord sur la répartition du traitement et la réglementation du service. Pendant l'exercice de ses fonctions sur le territoire d'une commune, l'agent municipal visé par le présent paragraphe est placé sous l'autorité du bourgmestre de cette commune qui se concertera pour l'organisation de ce service avec le directeur régional de la police grand-ducale territorialement compétent.

(4) Lors d'une manifestation à caractère exceptionnel, notamment à caractère culturel, récréatif ou sportif, à l'occasion d'un afflux important de population ou en cas de catastrophe naturelle, les agents municipaux peuvent être mis à disposition de la police grand-ducale pour l'exécution de missions de police administrative sur réquisition du directeur régional de la police grand-ducale territorialement compétent à adresser au bourgmestre. Dans ce cas, les agents municipaux sont placés sous la direction opérationnelle de la police grand-ducale.

(5) Sans préjudice de la compétence générale de la police grand-ducale, les agents municipaux concourent à la constatation sur la voie publique des infractions inscrites au catalogue à établir par règlement grand-ducal, en décernant des avertissements taxés conformément à l'article 29*bis* dès lors que la constatation des infractions ne nécessite pas d'actes d'enquête de leur part.

(6) Lorsque l'infraction constatée par l'avertissement taxé est une infraction continue, les membres de la police grand-ducale ainsi que les agents municipaux peuvent rappeler au contrevenant l'obligation de la faire cesser. En cas de refus d'obtempérer à ce rappel, la police grand-ducale peut dresser procès verbal.

(7) Les agents municipaux sont habilités à relever l'identité des contrevenants pour décerner les avertissements taxés. En cas de doute sur l'identité du contrevenant, les agents municipaux sont autorisés à contrôler l'identité en se faisant exhiber une pièce d'identité.

Lorsque le contrevenant refuse ou se trouve dans l'impossibilité d'exhiber une pièce d'identité, les agents municipaux font appel à la police grand-ducale qui pourra, le cas échéant, procéder conformément à l'article 45 du code d'instruction criminelle.

(8) Sont punis d'une amende de 25 à 250 euros:

- le refus d'obtempérer au rappel d'un agent municipal ou d'un policier dans les circonstances prévues au paragraphe (6) du présent article;



- le refus d'exhiber une pièce d'identité sur demande d'un agent municipal dans les circonstances prévues au paragraphe (7) du présent article ou d'un membre de la police grand-ducale.

En cas de récidive dans un délai d'un an après un premier manquement, le maximum de l'amende sera prononcé.

(9) Les agents municipaux peuvent être chargés par le bourgmestre d'assurer la surveillance des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'administration communale. En cas d'intrusion non autorisée dans les immeubles concernés ou de soustraction frauduleuse, voire de menaces d'endommagement par des tiers des biens surveillés, ils font appel à la police grand-ducale et assurent, le cas échéant, une intervention adéquate dans les limites de l'article 43 du code d'instruction criminelle.

(10) Les agents municipaux peuvent être chargés d'effectuer sur le territoire communal les notifications des actes des autorités communales.

(11) Sans préjudice de la compétence générale de la police grand-ducale, les agents municipaux exécutent sur ordre exprès et sous le contrôle du bourgmestre les tâches matérielles relevant de sa compétence et que celui-ci leur confie en vue de la prévention d'atteintes au bon ordre, à la tranquillité, à la sécurité et à la salubrité publiques.

(12) Les agents municipaux sont à la disposition de l'administration communale pour tous les services en rapport avec leurs aptitudes.“

**Art. 2.** L'article 269 du Code pénal est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 269.** Est qualifiée rébellion, toute attaque, toute résistance avec violences ou menaces envers les officiers ministériels, les gardes forestiers, les agents municipaux, les dépositaires ou agents de la force publique, les membres du personnel effectuant le service de garde et les chefs d'atelier des établissements pénitentiaires, les préposés à la perception des taxes et des contributions, les porteurs de contrainte, les préposés des douanes, les séquestres, les officiers ou agents de la police administrative ou judiciaire, agissant pour l'exécution des lois, des ordres ou ordonnances de l'autorité publique, des mandats de justice ou jugements.“

**Art. 3.** Toutes les dispositions concernant le „garde champêtre“ sont abrogées.

**Art. 4.** Le fonctionnaire communal, qui assume les fonctions de garde champêtre au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi en vertu d'une nomination lui conférée en exécution de l'article 98 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et qui bénéficie de ce chef d'une prime d'astreinte sur la base de l'article 19.1. du règlement grand-ducal modifié du 4 avril 1964 portant assimilation des traitements des fonctionnaires des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes, à ceux des fonctionnaires de l'Etat, continue à jouir du bénéfice de la prime visée jusqu'à ce qu'il soit mis à la retraite ou jusqu'au moment où il fait l'objet d'une démission auprès de la commune qui l'occupe au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1er:*

Cet article modifie la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 sur plusieurs points:

- 1° Il est ajouté un article *29bis* afin de permettre de sanctionner désormais certaines infractions mineures, communément qualifiées d'incivilités, par des avertissements taxés et d'élargir les compétences des agents municipaux.

#### *Ad paragraphe (1):*

A côté de sa compétence générale de faire des règlements communaux, le nouvel article *29bis* de la loi communale permet au conseil communal de faire un règlement communal de police spécifique dans lequel il fait figurer uniquement les infractions qui, sur le territoire de sa commune, pourront dorénavant être sanctionnées par des avertissements taxés. Il ne pourra cependant pas librement définir les contraventions à inscrire dans ce règlement, mais il devra mettre dans ce règlement exclusivement des contraventions qui figurent dans un catalogue établi par voie de règlement grand-ducal. Il choisira toutefois librement s'il reprend toutes les infractions prévues au catalogue ou s'il n'en reprend que certaines.

Il est important que le libellé des contraventions soit formulé de manière uniforme dans toutes les communes du pays, ceci dans le but de simplifier le travail de la police grand-ducale et aussi celui des tribunaux. Voilà pourquoi les contraventions pour lesquelles des avertissements taxés peuvent être décernés doivent figurer dans un règlement grand-ducal. A ce sujet des précisions figurent au paragraphe (2).

En élaborant leur règlement sur les avertissements taxés les administrations communales prendront donc soin de reproduire avec exactitude le numéro de référence et le libellé des infractions pour lesquelles elles introduisent la possibilité de les sanctionner sur leur territoire par un avertissement taxé.

#### *Ad paragraphe (2):*

Le nouvel article *29bis* introduit dans notre législation la possibilité de sanctionner des contraventions à certaines dispositions légales ou réglementaires par des avertissements taxés. Jusqu'à présent l'avertissement taxé existe uniquement en matière de circulation routière en application des articles 15 et 16 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Il est prévu de rendre possible le recours à ce genre de sanction à l'égard d'autres infractions qui à l'heure actuelle restent souvent impunies parce que la procédure à appliquer, à savoir l'établissement d'un procès-verbal, est démesurée par rapport à la faible envergure de l'infraction.

Les dispositions qui pourront à l'avenir être sanctionnées par un avertissement taxé sont inscrites dans un catalogue à établir par règlement grand-ducal et concernent des infractions prévues soit au Livre II, Titre X du code pénal, soit dans la loi du 9 mai 2008 relative aux chiens, soit dans un règlement communal spécifique de la commune sur le territoire de laquelle le fait est constaté. Les infractions contre lesquelles la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques et ses règlements d'exécution permettent actuellement déjà de décerner des avertissements taxés sont maintenues et le catalogue de ce genre d'infractions est même étendu dans le sens préconisé à l'exposé des motifs.

Dans les cas visés, les avertissements taxés peuvent être décernés par les agents municipaux dans les communes qui ont engagé de tels agents. Dans toutes les communes du pays les membres de la police grand-ducale peuvent décerner des avertissements taxés à condition que leur directeur général les ait habilités à ce faire.

#### *Ad paragraphes (3) à (9):*

Les conditions et modalités dans lesquelles un avertissement taxé peut être décerné sont en grande partie les mêmes que celles prévues par les articles 15 et 16 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Elles en diffèrent cependant sur les points suivants:

Le paragraphe (3) tient compte du fait que les agents municipaux ne sont pas habilités à encaisser sur place les montants des avertissements taxés. Cette interdiction a pour but d'éviter que les agents municipaux ne doivent faire leurs tournées journalières en portant sur eux des sommes plus ou moins importantes d'argent liquide, ce qui les exposerait à des risques d'agression.

Aux paragraphes (5) à (9) la rédaction du texte a été adaptée aux spécificités de la présente loi, mais l'essence même de ces dispositions est par ailleurs identique aux dispositions des articles 15 et 16 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

- 2° Ce point modifie l'article 57 paragraphe (8) qui place l'ensemble du personnel communal sous la surveillance du collège des bourgmestre et échevins. Comme le nouvel article 99 de la loi communale place l'agent municipal, dans l'exercice de ses missions, sous l'autorité du bourgmestre, il y a lieu d'adapter les dispositions de l'article 57 (8) à cette innovation.
- 3° Ce point abroge les articles 97 et 98 relatifs aux gardes champêtres. Il est renvoyé à ce sujet aux développements qui figurent à l'exposé des motifs et aux commentaires relatifs au paragraphe (11) du nouvel article 99 de la loi communale.
- 4° L'article 99 est modifié pour élargir les compétences des agents municipaux.

Cet article est désormais divisé en paragraphes numérotés pour le rendre mieux lisible.

*Ad paragraphe (1):*

Ce paragraphe reprend le premier alinéa de l'article 99 actuel. Il reste ainsi loisible à chaque conseil communal d'avoir recours à des agents municipaux. Le principe de l'autonomie communale joue donc pleinement et il appartient aux seules autorités communales de décider si elles veulent s'entourer d'agents municipaux ou non.

*Ad paragraphe (2):*

Ce paragraphe tient compte des changements intervenus en matière de police depuis l'entrée en vigueur de la loi communale du 13 décembre 1988.

Il précise tout d'abord que les agents municipaux sont placés sous l'autorité du bourgmestre dans l'exercice de leurs missions. Etant donné que les missions des agents municipaux s'inscrivent dans le cadre de l'exécution des lois et règlements de police, il est logique que ces agents exercent ces attributions sous l'autorité du bourgmestre, parce que celui-ci est chargé, conformément à l'article 67 de la loi communale, de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance du commissaire de district.

Le paragraphe (2) dispose encore que le bourgmestre se concertera pour l'organisation du service des agents municipaux avec le directeur régional de la police grand-ducale compétent pour le territoire de la commune concernée. Cette disposition est de nature à assurer une coordination optimale entre les services de police et les services communaux des agents municipaux, notamment quant aux lieux et aux horaires d'intervention des deux corps. La disposition s'inscrit par ailleurs dans la logique de l'article 63 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police qui institutionnalise les relations entre les autorités administratives et la police grand-ducale.

Le deuxième alinéa du paragraphe (2) reprend le quatrième alinéa de l'actuel article 99 de la loi communale et relaie à un règlement grand-ducal le soin de déterminer les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux. Ces dispositions réglementaires existent déjà à l'heure actuelle. Il sera toutefois nécessaire d'adapter tant la formation initiale que la formation continue des agents municipaux aux dispositions de la présente loi afin de bien initier les fonctionnaires concernés aux nouvelles situations qu'ils devront affronter.

A l'avenir, un règlement grand-ducal déterminera également la tenue de service des agents municipaux. En effet, il est important que cette tenue soit la même dans toutes les communes du pays et qu'elle se distingue nettement de la tenue de service des membres de la police grand-ducale. Les agents municipaux sont d'ailleurs obligés de porter cette tenue lorsqu'ils sont en service.

Une carte professionnelle sera remise aux agents municipaux pour leur permettre de s'identifier et de prouver leur qualité à l'égard des personnes avec lesquelles ils entreront en contact dans le cadre de l'exercice de leurs missions.

Les autres équipements dont seront dotés les agents municipaux seront également déterminés par règlement grand-ducal. Il s'agit par exemple des appareils dont sont munis les agents municipaux pour établir de façon électronique les avertissements taxés.

Le texte précise encore que les agents municipaux ne peuvent pas porter d'armes. En effet, les agents municipaux sont des fonctionnaires communaux de la carrière inférieure qui ne disposent pas des qualités et compétences requises pour affronter des situations à risque. Il importe donc de veiller, comme la commission de la circulation de l'Etat l'a déjà retenu dans son avis du 20 septembre 2002, à ce que l'agent municipal ne soit pas „*placé dans une situation où il risquera d'être confronté à l'obligation d'exécuter de force une injonction, exécution forcée qui présupposerait dans un cas extrême le recours à l'usage d'armes à feu*“.

*Ad paragraphe (3):*

Ce paragraphe reprend les dispositions du dernier alinéa de l'article 99 actuel de la loi communale. Compte tenu de l'organisation des services de la police et de leurs relations avec les communes réglementée par la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, le paragraphe (3) précise que l'agent municipal est toujours placé sous l'autorité du bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle il exerce ses missions qui se concertera pour l'organisation du service des agents municipaux avec le directeur régional de la police grand-ducale compétent pour le territoire de sa commune.

*Ad paragraphe (4):*

Ce paragraphe élargit les compétences actuelles des agents municipaux. A l'avenir il sera possible d'associer les agents municipaux à l'exécution de missions de police administrative sur le territoire de leur commune d'attache ou d'une de ces communes à l'occasion de manifestations spéciales. Sont visées e. a. des manifestations de grande envergure dans le domaine de la culture, du sport ou simplement à caractère récréatif. Il s'agit par exemple de concerts donnés par des chanteurs ou des musiciens de grande renommée, de matchs de football internationaux, de cavalcades, ... Sont encore visés les événements de catastrophe naturelle dans lesquels l'aide des agents municipaux peut être précieuse.

Afin d'organiser de façon ordonnée la collaboration sur le terrain des différents intervenants dans les situations ainsi visées, il est prévu que les agents municipaux soient mis à la disposition de la police grand-ducale par le bourgmestre sur réquisition du directeur régional de la police grand-ducale et que, dans l'exercice de cette mission, les agents municipaux soient placés sous la direction opérationnelle des chefs de la police grand-ducale.

*Ad paragraphe (5):*

Ce paragraphe donne aux agents municipaux la compétence expresse de constater certaines infractions. Cette compétence est clairement délimitée dans la mesure où le texte précise:

- qu'il s'agit de la constatation d'infractions sur la voie publique;
- qu'il doit s'agir d'infractions inscrites dans un catalogue déterminé par règlement grand-ducal;
- que la sanction des infractions se fait par un avertissement taxé et
- que l'intervention ne rend pas nécessaire le recours à une enquête, cette démarche étant réservée à la police grand-ducale.

Il est entendu que la police grand-ducale garde ses pleins compétences et pouvoirs pour constater ces mêmes infractions.

*Ad paragraphe (6):*

Etant donné qu'en cas d'infraction continue l'avertissement taxé à lui seul ne met pas fin à l'existence de l'infraction, une autre intervention des agents municipaux est nécessaire pour aboutir à la finalité voulue de faire cesser le trouble à l'ordre public. Voilà pourquoi les agents municipaux peuvent désormais rappeler aux contrevenants qu'ils doivent mettre fin au fait qui est l'objet de l'infraction continue. Le pouvoir des agents municipaux s'arrête cependant à ce stade et au cas où le contrevenant ne suit pas le rappel fait par l'agent municipal, celui-ci devra faire appel à la police qui, dans ce genre de situations, peut dresser procès-verbal. En effet, il y a lieu d'éviter que l'agent municipal ne doive s'exposer à des situations de confrontation dans lesquelles il risque de devoir recourir à la force ou à l'usage d'une arme.

Dans les cas d'infraction continue, la police dispose également du droit de décerner des avertissements taxés et de donner des injonctions.

Pour éviter que le rappel donné par les agents municipaux ne reste lettre morte parce que les contrevenants ne le respectent pas étant donné que le pouvoir de l'agent municipal est épuisé à ce stade, le paragraphe (8) introduit une peine de police, à savoir une amende de 25 à 250 euros, à l'égard des personnes qui refusent d'obtempérer au rappel d'un agent municipal en cas d'infraction continue. La même sanction est évidemment prévue lorsque le refus d'obtempérer se fait vis-à-vis d'un agent de la police grand-ducal dans les mêmes situations.

*Ad paragraphe (7):*

Les nouvelles attributions des agents municipaux exigent pour le décernement de l'avertissement taxé que les agents municipaux connaissent l'identité des contrevenants. Comme la plupart du temps les agents ne connaissent pas les contrevenants, la loi les autorise désormais à demander aux contrevenants une pièce d'identité pour pouvoir noter l'identité correcte sur l'avertissement taxé. Par pièce d'identité il y a lieu d'entendre non seulement une carte d'identité, mais également toute autre pièce officielle avec photo établie par une autorité publique et contenant tous les éléments nécessaires pour établir l'identité d'une personne, par exemple un passeport ou un permis de conduire.

Le pouvoir des agents municipaux s'arrête cependant à ce stade et au cas où le contrevenant n'a pas de pièce d'identité sur lui ou refuse de la montrer, l'agent municipal devra faire appel à la police qui, dans ce genre de situations, procède de la manière prévue à l'article 45 du code d'instruction criminelle. En effet, il y a lieu d'éviter que l'agent municipal ne doive s'exposer à des situations de confrontation dans lesquelles il risque de devoir recourir à la force ou à l'usage d'une arme.

Pour éviter que le droit des agents municipaux de se faire exhiber une pièce d'identité ne reste lettre morte parce que les contrevenants ne respectent la demande leur adressée à cet effet par un agent municipal étant donné que le pouvoir de l'agent municipal est épuisé à ce stade, le paragraphe (8) introduit une peine de police, à savoir une amende de 25 à 250 euros, à l'égard des personnes qui refusent d'exhiber une pièce d'identité sur demande d'un agent municipal. La même sanction est évidemment prévue lorsque le refus a lieu fait vis-à-vis d'un membre de la police grand-ducal dans les mêmes situations.

*Ad paragraphe (8):*

Ce paragraphe introduit les peines de police à l'égard des contrevenants qui refusent de montrer une pièce d'identité à un agent municipal lorsque celui-ci la leur demande ou qui n'obtempèrent pas au rappel d'un agent municipal en cas d'infraction continue. Il dispose encore qu'en cas de récidive dans le délai d'un an la peine maximale de 250 euros sera prononcée contre le contrevenant.

*Ad paragraphe (9):*

Ce texte donne suite à une revendication des responsables locaux pour faire face à des situations qui ont malheureusement augmenté en nombre et en envergure ces derniers temps. Il s'agit de toutes formes de vandalisme aux bâtiments publics et mobilier urbain dont les communes sont propriétaires.

Les nouvelles dispositions permettent au bourgmestre de charger un ou plusieurs agents municipaux de la surveillance d'un ou de plusieurs immeubles ou sites communaux. La mission des agents municipaux se limite dans ce contexte à faire des tournées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des immeubles concernés et dans leurs alentours immédiats ainsi que dans les endroits où est installé du mobilier urbain, tels que les places publiques, aires de jeux, parcs ... Lorsque les agents municipaux se rendent compte d'une anomalie lors de leurs tournées, ils peuvent agir dans le cadre de leurs compétences légales. Le texte précise cependant que s'ils constatent des cas d'intrusion non autorisée dans les immeubles visés ou des cas de soustraction frauduleuse ou encore s'ils sont confrontés à des menaces d'endommagement par des personnes des biens qu'ils surveillent, alors ils doivent appeler la police qui dispose des pouvoirs nécessaires pour intervenir dans ce genre de situations. En attendant l'arrivée de la police, les agents municipaux peuvent évidemment procéder de la manière décrite à l'article 43 du code d'instruction criminelle lorsqu'ils se trouvent dans un des cas de figure y visés. Cet article dispose que „Dans le cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche.“

*Ad paragraphe (10):*

Est aussi attribuée aux agents municipaux la compétence de notifier sur le territoire communal des actes des autorités communales. Il est en effet très utile pour l'administration communale d'avoir à sa disposition un agent qui peut, lors de ses tournées journalières, remettre contre récépissé des actes émanant des autorités communales à des destinataires qui habitent la commune. Ce moyen de notification est simple et rapide.

*Ad paragraphe (11):*

La fonction de garde champêtre, comme sa dénomination l'indique, trouve sa place dans un contexte rural. Dans un milieu urbanisé comme le Grand-Duché de Luxembourg, la fonction est devenue largement anachronique. Il y a encore 16 postes de garde champêtre dans nos 116 communes; dans tous les cas, les agents qui ont obtenu une nomination comme garde champêtre exercent à titre principal une autre fonction, généralement celle d'agent municipal ou encore celle d'artisan ou de cantonnier. Aux termes des articles 14 et suivants du code d'instruction criminelle, le garde champêtre dispose de certaines prérogatives de police judiciaire en ce qui concerne les infractions en matière de police rurale et forestière. Mais de nos jours, les gardes champêtres ne les exercent plus. Ils n'y sont d'ailleurs pas formés. Les rares infractions qu'ils constatent, ils les dénoncent à la police grand-ducale. A l'époque, le bourgmestre, chef hiérarchique du garde champêtre, disposait lui aussi de pouvoirs de police judiciaire. Ces pouvoirs lui ont été retirés par la loi du 16 juin 1989 portant modification du livre premier du code d'instruction criminelle et de quelques autres dispositions légales. La suppression de la fonction de garde champêtre constitue donc un corollaire de la loi du 16 juin 1989. Étant donné que la fonction de garde champêtre sera abolie, il faut confier à un autre agent communal les tâches de police administrative, antérieurement exercées par le garde champêtre et qui ont encore une raison d'être de nos jours.

Voilà pourquoi le bourgmestre pourra, dans le contexte des attributions communales de police administrative, confier à l'agent municipal des tâches matérielles pour prévenir des atteintes au bon ordre, à la tranquillité, à la sécurité et à la salubrité publiques. Il s'agit par exemple de charger les agents municipaux de patrouilles ou de missions statiques afin d'empêcher par leur présence certaines infractions de se commettre. Ils peuvent ainsi notamment empêcher les voitures de mal se garer sur l'itinéraire d'un cortège.

Il ne s'agit en l'occurrence que de tâches matérielles que l'agent municipal peut accomplir. Le texte dit aussi clairement qu'il ne peut ce faire que lorsque le bourgmestre lui a expressément donné l'ordre de le faire. L'exécution de ce genre de tâches se fait par ailleurs sous le contrôle du bourgmestre.

*Ad paragraphe (12):*

Ce paragraphe reprend l'alinéa 3 de l'article 99 actuel de la loi communale.

*Article 2:*

Cet article modifie l'article 269 du code pénal de manière à ce qu'à l'avenir soit également qualifiée de rébellion toute attaque et toute résistance avec violences ou menaces envers les agents municipaux agissant pour l'exécution des lois, des ordres ou ordonnances de l'autorité publique, des mandats de justice ou jugements.

*Article 3:*

Étant donné que la fonction de garde champêtre sera supprimée, il y a lieu de supprimer également toutes les dispositions législatives qui se rapportent à cette fonction. Voilà pourquoi le présent article a pour objet d'abroger toutes les dispositions concernant le „garde champêtre“.

*Article 4:*

Étant donné que le présent projet de loi abroge la fonction de garde champêtre et donc aussi la prime d'astreinte dont bénéficient les gardes champêtres en exécution de l'article 19.1 du règlement grand-ducal modifié du 4 avril 1964 portant assimilation des traitements des fonctionnaires des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes, à ceux des fonctionnaires de l'Etat, le présent article dispose à titre transitoire que les gardes champêtre en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent à bénéficier de la prime sup-

primée et ceci jusqu'à leur mise à la retraite. Si ces agents font toutefois l'objet d'une démission auprès de leur commune actuelle, ils encourent la perte du bénéfice de la mesure visée, ceci afin d'éviter qu'en cas d'un changement d'administration au sein du secteur communal, le nouvel employeur ne soit obligé d'effectuer le paiement d'une prime due en vertu d'une fonction abrogée que le fonctionnaire visé a assumé auprès de son ancien employeur.





**N° 5916<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

**PROJET DE LOI****relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux et portant modification de la loi communale du 13 décembre 1988, du Code pénal et des dispositions législatives concernant les gardes champêtres**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(19.1.2010)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 20 août 2008, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi sous rubrique qui a été élaboré conjointement par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et par le ministre de la Justice. Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

En réponse à la demande formulée par le Conseil d'Etat en date du 12 janvier 2009, les avis des procureurs d'Etat des parquets près les tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch ainsi que du Procureur général d'Etat lui ont été communiqués, le 16 septembre 2009.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous rubrique vise, d'après ses auteurs, à „élargir les compétences des agents municipaux“ pour „donner aux communes des moyens d'agir, à côté de la police, contre de petits troubles à l'ordre public“.

A cet effet, les communes sont autorisées à établir des règlements communaux dits d'avertissements taxés, cela sur la base d'un catalogue de contraventions fixé par règlement grand-ducal. Les agents municipaux sont investis du droit de décerner des avertissements taxés.

Les compétences spéciales nouvelles des agents municipaux s'exerceront sans préjudice des compétences générales de la police grand-ducale. Seuls les agents de la police grand-ducale sont en droit de dresser procès-verbal. Si les agents municipaux peuvent relever l'identité de contrevenants et se faire exhiber à cette fin une pièce d'identité, seuls les membres de la police grand-ducale pourront procéder à des vérifications d'identité au sens de l'article 45 du Code d'instruction criminelle.

A côté de la mission de décerner des avertissements taxés, les agents municipaux peuvent être chargés par le bourgmestre de certaines missions de surveillance ou de maintien de l'ordre public.

Le projet de loi soulève une série de problèmes fondamentaux que le Conseil d'Etat voudrait aborder avant de passer à l'analyse des différents articles.

Ainsi que le signalent les auteurs du projet eux-mêmes, il existe un risque de „création d'un nouveau corps de police communale“. Or, tant la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale, que la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la police ont visé à éviter l'existence sur le territoire national d'une pluralité de corps investis du maintien de l'ordre et de la prévention et répression des infractions. Dans le même ordre d'idées, ainsi que les auteurs du présent projet de loi le rappellent eux-mêmes, le législateur, au moment d'adopter la loi communale du 13 décembre 1988, a limité les compétences des agents municipaux „de crainte de voir renaître, ne fût-ce qu'à l'état embryonnaire, une police parallèle communale“. Le Conseil d'Etat, de son côté, n'a

cessé de mettre en garde contre la création de diverses catégories d'agents investis de prérogatives de puissance publique.

Il est vrai que les agents municipaux ne seront pas investis du droit de dresser procès-verbal ni de procéder à des vérifications d'identité au sens du Code d'instruction criminelle. Il n'en reste pas moins que le droit de décerner des avertissements taxés présuppose nécessairement le constat préalable d'une infraction, l'avertissement taxé étant justement destiné à arrêter des poursuites éventuelles. A ce titre, les agents participent à la mission légale de constater les infractions. De même, les contrôles d'identité, en relation avec le constat d'infractions, rapprochent les agents municipaux des membres de la police grand-ducale.

Il faut encore se rendre à l'évidence que l'application de la loi sous projet risque de conduire à des difficultés pratiques, chaque fois que les agents municipaux doivent solliciter l'intervention de la police grand-ducale dont les auteurs déplorent justement l'absence d'intervention suffisante à l'égard des „petits troubles à l'ordre public“. Dans la mesure où les agents municipaux sont appelés à constater des infractions, préalable des avertissements taxés, et cela à l'instar des agents et officiers de police judiciaire, se pose le problème des compétences respectives du bourgmestre à l'autorité duquel ils sont soumis et du procureur d'Etat qui ne disposerait d'aucune prérogative à leur égard.

D'après les auteurs du projet de loi, la création de corps d'agents municipaux se justifie alors que „la police ne dispose pas toujours des moyens nécessaires pour agir“ face à des incivilités et petits troubles à l'ordre public.

Le Conseil d'Etat rappelle, à cet égard, que la loi du 22 juillet 2008 portant sur le renforcement des effectifs de la Police et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la police est fondée sur la considération que „la population semble avant tout préoccupée par une hausse de la petite délinquance, des actes de vandalisme et autres incivilités. La population souhaite prioritairement une présence plus visible de la police grand-ducale sur le terrain. Donner satisfaction à ce souhait en renforçant prioritairement et sensiblement les unités proches du citoyen, à savoir les centres d'intervention et les commissariats de proximité, est par conséquent l'objectif primaire de la présente loi, dont les autres priorités en matière d'affectation de policiers supplémentaires découlent des défis actuels et futurs de la police grand-ducale“ (doc. parl. No 5873<sup>1</sup>).

Le projet sous rubrique soulève un second problème fondamental relatif à la création d'un nouveau droit pénal communal ou, faudrait-il dire, d'une multitude de nouveaux droits pénaux à assise communale.

Les communes sont investies, en vertu de l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des communes et de l'article 3 du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, qui restent d'application au Luxembourg, de fonctions de police dans les domaines de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. Ces compétences ont un domaine déterminé par la loi, et leur exercice n'a jamais porté atteinte aux compétences étatiques en matière pénale. En effet, l'application et la sanction des règlements communaux, y compris en ce qui concerne les avertissements taxés décernés, ont eu lieu jusqu'ici sous le contrôle de la police et dès lors des parquets. Par le projet sous rubrique, les communes seront investies d'une compétence générale, non autrement déterminée, de fixer des codes de contraventions „communales“ par voie de règlement communal, appelé erronément „règlement des avertissements taxés“.

Alors que le régime de sanction des règlements communaux fondés sur l'article 29 de la loi communale se fait avec l'intervention de la police, qui enregistre les avertissements taxés et perçoit les versements, et se place dès lors sous le contrôle de principe des parquets, le projet sous rubrique entend investir les communes d'un droit autonome de veiller au respect des codes de contraventions communales et de „sanctionner“ par des avertissements taxés la méconnaissance de ces règles.

Le Conseil d'Etat considère que ni l'article 107 de la Constitution ni le principe de l'autonomie communale dont cet article est le fondement ne donnent aux communes le pouvoir d'établir des codes de contraventions communales et de sanctionner leur violation.

L'existence de catalogues divergents, selon les communes, aboutira encore à un éclatement de cette partie du droit pénal, ce qui met en cause le principe d'unicité du droit pénal sur le territoire national. Faut-il rappeler que l'article 3 du Code pénal, qui range parmi les principes fondamentaux de ce droit, dispose que „l'infraction commise sur le territoire du Grand-Duché est punie conformément aux dispositions des lois luxembourgeoises“. Ainsi que le soulignent les représentants du ministère public dans leurs avis, se posent encore des problèmes au regard des dispositions constitutionnelles sur l'éga-

lité des citoyens devant la loi pénale. L'idée que les contraventions communales seraient puisées dans un catalogue national n'est pas de nature à réduire la pertinence de ces critiques alors que ce catalogue „national“ ne vaut pas, de par la loi, sur tout le territoire national, mais constitue tout au plus une liste de référence dans laquelle les communes pourront opérer des choix.

La fixation d'un catalogue de contraventions communales par voie de règlement grand-ducal n'est pas davantage exempte de toute critique. A relever, en premier lieu, que le droit pénal est une matière réservée à la loi, de sorte que la loi communale ne peut pas renvoyer purement et simplement à un règlement grand-ducal pour fixer un catalogue de contraventions communales. On ne saurait rejeter ces interrogations en renvoyant au régime des règlements communaux actuels alors que, comme il a été exposé ci-dessus, le projet de loi sous rubrique marque un pas décisif dans l'attribution de prérogatives de droit pénal aux communes qui échappent largement aux instances étatiques, qu'il s'agisse de l'adoption de normes ou de leur sanction.

\*

### EXAMEN DES ARTICLES

*Article 1er – 1°: nouvel article 29bis de la loi communale*

*Paragraphe 1er du nouvel article 29bis*

Le texte sous avis du nouvel article 29bis de la loi communale prévoit, au paragraphe 1er, l'adoption de règlements communaux d'avertissements taxés et d'un règlement grand-ducal fixant le catalogue de ces contraventions.

Tout en se référant aux considérations générales, le Conseil d'Etat voudrait rappeler que la disposition sous examen pose trois problèmes, l'établissement d'une liste de référence de contraventions par voie de règlement grand-ducal; l'adoption de règlements communaux de police et la fixation de sanctions.

S'il est admis que des infractions peuvent être fixées par référence à la violation d'un règlement, encore faut-il que ce règlement ait une base légale claire. Tel est le cas des règlements auxquels renvoie l'article 1er de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. On peut encore considérer que tel est le cas des règlements communaux adoptés en application de l'article 29 de la loi communale en relation avec les textes de 1789 et 1790 précités. Il faut toutefois noter que la disposition sous rubrique vise un „catalogue à établir par règlement grand-ducal“, sans préciser en aucune manière le domaine des infractions en cause.

Ce règlement, contrairement aux règlements en matière de circulation routière, n'aurait pas d'effet direct à l'égard des citoyens sur l'ensemble du territoire, mais sera une norme de référence pour l'adoption de règlements communaux. Un texte normatif à portée générale se trouverait ainsi médiatisé et fragmenté dans ses effets juridiques par un ensemble de mesures communales qui seules iraient s'appliquer aux citoyens. Le régime aboutirait à une application indirecte et variable, selon le choix des communes. A la limite, le règlement grand-ducal ne trouverait aucune application dans telle commune pour être intégralement mise en œuvre dans telle autre commune. Le Conseil d'Etat de renvoyer à ses considérations sur l'unicité du droit pénal et l'égalité des citoyens.

La disposition sous rubrique ne contient pas davantage de renvoi à la loi qui détermine les sanctions pénales, se bornant à se référer aux „montants des taxes ... figurant au catalogue“. Le Conseil d'Etat renvoie encore au précédent de l'article 7 de la loi précitée du 14 février 1955 qui détermine les sanctions applicables en cas de violation des prescriptions fixées, entre autres, par le règlement prévu à l'article 1er. De même, on peut considérer que l'article 29 de la loi communale, en se référant aux „peines de police“, opère un renvoi à l'article 26 du Code pénal. Or, le nouvel article 29bis en projet semble suivre une logique différente: le simple fait qu'il est question de contraventions ne permet pas, selon le Conseil d'Etat, de faire abstraction de toute référence à un texte légal fixant les sanctions.

Ce n'est que si le mécanisme légal de sanctions pénales des nouvelles infractions est établi qu'un régime d'avertissement taxé peut être envisagé. Or, les auteurs du projet de loi adoptent une logique inverse et instaurent un mécanisme détaillé d'avertissements taxés sans s'interroger sur les infractions de base.

Au regard des principes de la légalité des délits et des peines et de la sécurité juridique, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au texte sous examen.

### *Paragraphe 2*

A lire le paragraphe 2, on pourrait croire qu'il fournit une réponse aux questions soulevées ci-dessus, dans la mesure où il prévoit que des avertissements taxés peuvent être décernés en cas d'infraction à certaines réglementations. Le problème réside dans la référence au „règlement communal sur les avertissements taxés“ alors que ce type de règlement ne respecte pas, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, le principe de la légalité des délits et des peines. La contravention doit s'analyser par rapport à une norme qui détermine tant les éléments constitutifs de l'infraction que les peines. Il ne suffit dès lors pas de renvoyer à cet effet dans la loi à un règlement communal d'avertissements taxés.

Le paragraphe sous examen organise encore l'établissement d'avertissements taxés par les agents municipaux dont la création n'est réglée qu'à l'article 99 de la loi communale. Les dispositions du paragraphe 2 font d'ailleurs largement double usage avec le paragraphe 5 du nouvel article 99 de la loi communale. Le Conseil d'Etat renvoie à ses objections quant à la création d'une diversité de corps d'agents de maintien de l'ordre au niveau des communes dont les attributions viennent „doubler“ celles de la police, qui gardera par ailleurs le monopole de dresser procès-verbal. Le Conseil d'Etat relève encore l'incohérence de la logique inhérente au système mis en place. La compétence première des agents municipaux n'est pas de décerner des avertissements taxés, mais de constater des infractions, à l'instar des membres de la police. L'avertissement taxé est une mesure qui arrête les poursuites qui suivent normalement le constat; l'avertissement taxé n'est pas „remplacé par un procès-verbal ordinaire“, comme il est erronément dit au paragraphe 4, mais la logique est inverse. Investis qu'ils sont du droit de constater des infractions, à l'instar des membres de la police, se pose bien sûr le problème, soulevé dans les avis du ministère public, de la soumission des agents à la seule autorité du bourgmestre, sans la moindre référence au procureur d'Etat. Que signifient, dans ce cadre, les termes „habilités par le bourgmestre“? Ils ne sauraient être interprétés en ce sens que le bourgmestre de chaque commune est investi par la loi du droit de constater des infractions au règlement communal et qu'il habilite des organes d'exercer des attributions qui lui reviennent en principe. Il est utile de rappeler que par la loi du 16 juin 1989 portant modification du Livre premier du Code d'instruction criminelle et de quelques autres dispositions légales, les bourgmestres ont perdu la qualité d'officier de police judiciaire. S'agit-il de réintroduire une telle compétence dans le domaine des nouvelles contraventions communales? Dans le régime des règlements communaux fondés sur les dispositions combinées des articles 29 et 99 de la loi communale, la compétence de la police grand-ducale est respectée dans la mesure où elle se voit informée des infractions constatées par les agents municipaux et qui ont donné lieu à des avertissements taxés.

Le Conseil d'Etat voudrait ajouter certaines considérations relatives au libellé de la disposition sous examen.

A la première ligne, il est question de „contravention à une disposition du code pénal“. Cette formulation n'est pas adéquate, alors que sont visées les seules contraventions prévues au Code pénal et non pas les délits et les crimes.

Le renvoi au règlement grand-ducal du 26 août 1993 signifie que les agents municipaux sont investis de compétences générales en matière de circulation routière, à l'instar de la police.

Le Conseil d'Etat rappelle que le renvoi par la loi à un règlement grand-ducal ne respecte pas le principe de la hiérarchie des normes qui interdit de se référer dans une norme supérieure à des sources de droit inférieur (Voir l'avis du Conseil d'Etat du 6 octobre 2009 relatif au projet de loi 1. portant transposition de la directive 2006/42/CE relative aux machines; 2. modifiant l'article 14 de la loi du 20 mai 2008 relative à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services; 3. concernant la mise à disposition de machines; 4. concernant les machines d'occasion; doc. parl. *No 6048<sup>l</sup>*).

Pour cette dernière raison, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à l'égard du texte proposé. Par ailleurs, les considérations relatives au principe de légalité des délits et des peines, avancées à l'appui de l'opposition formelle formulée à l'égard du premier paragraphe, valent encore pour ce qui est du deuxième paragraphe.

### *Paragraphe 3*

Le paragraphe 3 règle les modalités du paiement de l'avertissement taxé. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la logique de cette disposition qui interdit le paiement en espèces et impose le virement bancaire ou postal tout en ouvrant la possibilité d'un autre moyen de paiement „agrée par règlement

grand-ducal“. Si un règlement grand-ducal peut organiser les modes de paiement, les dispositions prescriptives et prohibitives du paragraphe sont inutiles. Si d'autres mécanismes de paiement sont envisageables, pourquoi ne pas les prévoir dans la loi?

Sur le fond, le Conseil d'Etat préconise d'adapter les mécanismes de paiement à ceux appliqués en matière d'avertissements taxés décernés par la police grand-ducale (cf. le règlement grand-ducal précité du 26 août 1993).

#### *Paragraphe 4*

La disposition sous examen est copiée sur celle de l'article 15 de la loi précitée du 14 février 1955 et répond à la même logique. En ce qui concerne le point 4), le Conseil d'Etat s'interroge sur la formulation „la ou les taxes“, dès lors que le pluriel n'a jamais été utilisé ni au paragraphe 3 ni dans les points précédents du paragraphe 4.

Le Conseil d'Etat s'interroge par ailleurs sur l'application pratique de ce mécanisme qui requiert l'intervention de deux catégories d'agents, les agents municipaux, investis de compétences limitées, dans un premier temps, et, au besoin, les membres de la police grand-ducale, investis d'une plénitude de compétences, dans un deuxième temps.

#### *Paragraphe 5*

Cette disposition est également reprise de l'article 15 de la loi précitée du 14 février 1955.

#### *Paragraphe 6*

Le paragraphe sous rubrique est à son tour repris de l'article 15 de la loi précitée du 14 février 1955. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées à l'endroit des deux premiers paragraphes de l'article sous examen et rappelle qu'un catalogue des avertissements taxés ne saurait remplacer un texte légal ou réglementaire fixant les infractions à certaines prescriptions en matière communale.

#### *Paragraphe 7*

Les mêmes observations s'imposent.

#### *Paragraphe 8*

Le paragraphe 8 reproduit le texte du dernier alinéa de l'article 15 de la loi précitée du 14 février 1955.

#### *Paragraphe 9*

Le paragraphe sous rubrique reprend le régime de la consignation imposée au contrevenant non résident figurant à l'article 16 de la loi précitée du 14 février 1955.

Le Conseil d'Etat note, d'abord, sur le plan technique, que la consignation sera désormais systématique dès lors que le paragraphe 3 interdit le paiement immédiat en espèces et que le paragraphe 9 exige le versement d'une consignation dès lors que le contrevenant non résident ne s'acquitte pas de l'avertissement taxé sur le lieu même de l'infraction. Il est d'ailleurs surprenant que le paiement immédiat en espèces de la taxe, entre les mains de l'agent municipal, est prohibé, alors que ce type de versement, entre les mains de la police grand-ducale, est prévu pour la consignation.

Au niveau des principes, le Conseil d'Etat rappelle que, dans d'itératifs avis, il s'est opposé formellement à l'instauration d'un régime de consignation, dès lors que la conformité d'un tel mécanisme avec le principe de non-discrimination consacré par le droit communautaire n'est pas garantie (Voir l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 23 octobre 2007 sur le projet de loi relatif à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services et à la création d'un cadre général pour la surveillance du marché dans le contexte de la commercialisation des produits modifiant le code pénal, la loi modifiée du 17 mai 1882 sur les poids et mesures, la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes et accises, la loi modifiée du 14 décembre 1967 portant institution d'un poste de Commissaire du Gouvernement, portant création d'un Service de l'Energie de l'Etat, et concernant l'exploitation des centrales hydro-électriques d'Esch-sur-Sûre et de Rosport, la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique, la loi du 31 juillet 2006 relative à la sécurité générale des produits et abrogeant la loi du 22 mars 2000 relative à la création d'un Registre national d'accréditation, d'un Conseil national

d'accréditation, de certification, de normalisation et de promotion de la qualité et d'un organisme luxembourgeois de normalisation, modifiant la loi du 14 décembre 1967 portant institution d'un poste de Commissaire du Gouvernement, portant création d'un Service de l'énergie de l'Etat, et concernant l'exploitation des centrales hydro-électriques d'Esch-sur-Sûre et de Rosport, doc. parl. No 5516<sup>5</sup>).

Le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, de faire abstraction du régime de la consignation.

*Article 1er – 2°: nouveau point 8 de l'article 57 de la loi communale*

Il s'agit d'une adaptation de l'article 57 de la loi communale, précitée, destinée à placer l'agent municipal sous l'autorité du seul bourgmestre. Le Conseil d'Etat comprend cette adaptation au regard de l'article 67 de la loi communale qui charge le bourgmestre de l'exécution des règlements de police.

*Article 1er – 3°*

La disposition sous rubrique porte suppression des gardes champêtres dans la loi communale. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée que revêtira désormais l'article 14 du Code d'instruction criminelle qui investit ces agents de fonctions de police judiciaire, à moins de supprimer également la référence au garde champêtre figurant dans le Code d'instruction criminelle.

*Article 1er – 4°: nouvel article 99 de la loi communale*

*Paragraphe 1er*

Le paragraphe 1er reste inchangé par rapport au texte actuel.

*Paragraphe 2*

Cette disposition vise à placer les agents municipaux sous l'autorité du bourgmestre. Cette disposition est à voir en relation avec le texte de l'article 67 de la loi communale.

Si, dans la logique de la loi communale, on peut suivre les auteurs du texte dans leur volonté de placer les agents dans une relation hiérarchique particulière vis-à-vis du bourgmestre, il est malaisé de saisir la portée de l'obligation imposée à ce dernier de „se concerter“ avec le directeur régional de la police. Quelle est la valeur normative d'une obligation de concertation? Quelle serait la suite ou la sanction d'un défaut de concertation? Qui apprécie la portée de la concertation? Dans la pratique, le bourgmestre et le collège échevinal ont tout intérêt à collaborer avec la police sans qu'il faille ancrer une telle évidence dans un texte dont la portée juridique est aléatoire.

Le second alinéa du paragraphe sous examen prévoit l'adoption d'un règlement grand-ducal pour organiser la formation, le recrutement et la rémunération des agents municipaux. Comme les représentants du ministère public le soulignent dans leurs avis, l'article 97 de la Constitution réserve l'organisation et les attributions des forces de l'ordre à la loi. On ne saurait soutenir que les agents municipaux échappent à cette disposition dès lors qu'ils ne sont pas armés et n'ont pas de fonction de police judiciaire; en effet, le Conseil d'Etat a toujours défendu une acception très large de la notion de force de l'ordre englobant tous les corps d'agents chargés de missions de maintien de l'ordre public. Dans son avis du 21 février 1989 sur le projet de révision de l'article 97 de la Constitution, le Conseil d'Etat avait marqué ses réserves par rapport au libellé du texte qui allait devenir l'actuel article 97 de la Constitution en soulignant que la notion de „forces de l'ordre“ est une notion trop vague aux contours trop incertains. Il avait constaté que „l'organisation et les attributions“ de nombre de services dotés de pouvoirs de police „sont ... bien souvent déterminés par des règlements grand-ducaux ou d'autres normes juridiques, mais non exclusivement par des lois“. Et le Conseil d'Etat en 1989 de relever que „l'exemple le plus récent est l'article 99 de la loi communale du 13 décembre 1988 qui prévoit qu'un règlement grand-ducal déterminera les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux“. Il s'était encore demandé dans son avis du 21 février 1989 concernant le projet de révision de l'article 97 de la Constitution si ce texte était bien conforme à l'article 97 tel qu'il allait être adopté par le Constituant (doc. parl. No 3236<sup>1</sup>). Il a repris ces mêmes considérations dans le troisième avis complémentaire du 22 juin 1993 sur le projet de loi modifiant la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques (doc. parl. No 3486<sup>3</sup>).

Les interrogations du Conseil d'Etat se trouvent renforcées par la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004 qui consacre, à l'article 32, paragraphe 3, le concept de matière réservée à la loi et

impose au législateur de fixer les fins, conditions et modalités pour l'adoption de règlements dans ces matières.

Au regard des dispositions combinées des articles 97 et 32, paragraphe 3, de la Constitution, le Conseil d'Etat doit formuler une opposition formelle à l'encontre du texte sous examen.

Autant le Conseil d'Etat ne saurait accepter le renvoi pur et simple à un règlement grand-ducal pour organiser le service des agents municipaux, autant il marque sa surprise devant le fait que les auteurs ont inscrit dans le texte légal l'obligation pour les agents de porter la tenue de service.

#### *Paragraphe 3*

Ce paragraphe envisage que les agents d'une commune peuvent exercer leurs fonctions sur le territoire d'une autre commune. A cet effet, deux conditions sont prévues: une demande conjointe des communes intéressées, ce qui présuppose un accord des communes sur le principe, et une autorisation du ministre de l'Intérieur. Ce mécanisme est repris du texte actuel de l'article 99.

#### *Paragraphe 4*

La disposition sous examen prévoit que les agents municipaux peuvent être „réquisitionnés“ par la police lors de manifestations importantes ou en cas de catastrophes naturelles. Cette disposition prévoit le placement des agents sous le contrôle de la police et est de nature à assurer la sécurité juridique au niveau de la direction des interventions et d'éventuels problèmes de responsabilité.

#### *Paragraphe 5*

Le Conseil d'Etat constate, d'un côté, que cette disposition ne fait que rappeler les attributions des agents municipaux, telles qu'organisées à l'article 29bis. Le texte est toutefois significatif en ce qu'il est dit que les agents municipaux „concourent à la constatation des infractions“, termes que l'article 29bis a soigneusement évités. Il est encore intéressant de relever que les infractions à constater se situent „sur la voie publique“, précision qui fait défaut à l'article 29bis. Ces indications auraient utilement pu figurer à l'article 29bis.

Le Conseil d'Etat relève, d'un autre côté, que le paragraphe sous rubrique ne reprend l'article 29bis qu'en partie, dès lors que la référence au règlement grand-ducal du 26 août 1993 fait défaut.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose la suppression du texte.

#### *Paragraphe 6*

Le paragraphe 6 investit les agents municipaux, de même que les membres de la police, qui ont décerné un avertissement taxé, du droit de rappeler à l'auteur d'une infraction continue l'obligation de la cesser. Cette compétence n'a une importance qu'en cas de refus d'obtempérer et d'intervention de la police grand-ducale pour dresser procès-verbal. Or, sur ce point, le texte proposé soulève des difficultés. La police peut toujours dresser procès-verbal et ses pouvoirs l'emportent sur la compétence particulière de décerner des avertissements taxés reconnue aux agents municipaux. Est-ce que les auteurs du projet de loi ont voulu exclure un second avertissement taxé et imposer une obligation de dresser procès-verbal par la police? Si tel était le cas, il y aurait lieu de remplacer les mots „peut dresser procès-verbal“ par „dresse procès-verbal“.

#### *Paragraphe 7*

La disposition sous examen règle le contrôle d'identité des contrevenants par les agents municipaux. Le Conseil d'Etat propose de reprendre le texte de l'article 6 de la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics et de dire que „les agents municipaux sont autorisés à contrôler l'identité des contrevenants et à se faire exhiber une pièce d'identité“. La référence spécifique à l'article 45 du Code d'instruction criminelle est à omettre, dès lors qu'il n'y a aucune raison de rappeler les compétences générales de la police grand-ducale au titre du Code d'instruction criminelle.

#### *Paragraphe 8*

Le paragraphe 8 prévoit une série d'infractions spécifiques dans le cadre des procédures instaurées par la loi sous objet.

La punition du refus d'obtempérer à un „rappel à l'ordre“ au sens du paragraphe 6 pose problème. Y aura-t-il une double infraction, la première consistant dans la persistance de l'infraction, qui a fait

l'objet d'un premier avertissement taxé et qui fera ensuite l'objet d'un procès-verbal par la police, la seconde dans l'infraction spécifique du refus d'obtempérer? La règle *non bis in idem* ne s'oppose-t-elle pas à une telle démarche?

En ce qui concerne la sanction du refus d'exhiber une pièce d'identité, le Conseil d'Etat propose de reprendre la formulation plus „ramassée“ de l'article 8.1 de la loi précitée du 19 juin 2009.

La dernière phrase du paragraphe 8 prévoit un renforcement de l'amende en cas de récidive. Dans son avis du 3 juin 2008 sur le projet à l'origine de la loi précitée du 19 juin 2009, le Conseil d'Etat avait retenu ce qui suit: „Même si le Conseil d'Etat comprend le souci des auteurs du projet de loi d'intervenir avec force à l'encontre de „récidivistes“, la disposition sous avis soulève des problèmes de technique juridique. Au sens du Code pénal, il ne saurait y avoir récidive au sens juridique du terme que si la première infraction a été constatée dans une décision de justice ayant autorité de chose jugée au moment où une deuxième infraction est commise. Le concept de récidive est exclu si la première infraction a donné lieu à un avertissement taxé. Même en l'absence de texte particulier sur la récidive, le juge, s'il est saisi, peut toujours tenir compte des antécédents, judiciaires ou non judiciaires, de l'intéressé pour moduler la sanction. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de faire abstraction de la disposition qui impose une sanction aggravée en cas de récidive.“ A noter que le Conseil d'Etat a été suivi sur ce point dans la loi du 19 juin 2009.

#### *Paragraphe 9*

Par la disposition sous examen, le bourgmestre reçoit le droit de charger les agents municipaux de la surveillance de biens mobiliers et immobiliers appartenant à la commune. Cette disposition signifie-t-elle que les communes peuvent désormais agir dans le domaine de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance sans devoir se soumettre aux contraintes de cette loi?

Le Conseil d'Etat propose d'omettre la seconde phrase qui ne fait que répéter des évidences et renvoyer au droit commun.

#### *Paragraphe 10*

Cette disposition prévoit que les agents municipaux peuvent être chargés de la mission d'effectuer la notification des actes des autorités communales. Se pose toutefois la question de savoir s'il faut, à chaque fois, prévoir les missions spécifiques des agents dans la loi ou si le rapport hiérarchique entre les agents et la commune ne permet pas aux autorités communales de leur conférer des missions particulières qui ne sont pas expressément prévues par la loi. Si une base légale s'impose, on aurait pu imaginer un texte plus générique. Est-ce que le texte du paragraphe 12 n'est pas suffisant?

#### *Paragraphe 11*

Alors que les paragraphes 9 et 10 prévoient des missions spécifiques dont sont investis les agents, le paragraphe sous rubrique permet au bourgmestre de les charger de tâches matérielles dans le cadre de ses missions de police administrative.

#### *Paragraphe 12*

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit des paragraphes précédents et rappelle qu'une disposition générale sur l'attribution d'autres tâches matérielles est suffisante.

#### *Article 2 – modification de l'article 269 du Code pénal*

L'article 269 du Code pénal est modifié en ce sens que la notion d'agent municipal est ajoutée et le concept de garde champêtre est supprimé.

#### *Article 3*

L'article sous rubrique porte abrogation de toutes les dispositions concernant le garde champêtre. Le Conseil d'Etat note qu'une abrogation explicite des dispositions relatives au garde champêtre est opérée dans la loi communale (articles 97 et 98) et au Code pénal (article 269). Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 1er – 3 en relation avec l'article 14 du Code d'instruction criminelle. Pour des raisons de sécurité juridique et de cohérence des textes, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'article tel qu'il est libellé.



*Article 4*

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 janvier 2010.

*Le Secrétaire général,*

Marc BESCH

*Le Président,*

Georges SCHROEDER

