

N° 71267

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**relative aux sanctions administratives communales modifiant****1° le Code pénal ;****2° le Code de procédure pénale;****3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis complémentaire de la Cour supérieure de Justice.....	1
2) Avis complémentaire du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg.....	2
3) Avis complémentaire commun des Parquets de Luxembourg et de Diekirch (25.5.2018).....	3
4) Avis complémentaire du Parquet général (24.5.2018).....	6
5) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (13.6.2018).....	11

*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA
COUR SUPERIEURE DE JUSTICE**

Par courrier du 26 avril 2018, Madame le Procureur Général d'Etat a communiqué le projet de loi relative aux sanctions administratives à Monsieur le Président de la Cour supérieure de Justice aux fins de recueillir un avis complémentaire de la Cour.

Dans leurs avis antérieurs, les autorités judiciaires avaient émis de fortes réserves et exprimé leur réticence de principe. Elles ont d'autre part souligné les nombreux problèmes théoriques et les difficultés d'exécution qui se rencontreront en pratique.

Le Conseil d'Etat, *dans un souci tant d'efficacité que de cohérence du système répressif luxembourgeois* a suggéré aux auteurs du projet *de renoncer à s'engager dans la voie d'un système d'amendes administratives communales dont la mise en oeuvre s'articule mal avec le dispositif pénal existant et risque d'être source de difficultés dans la pratique (Considérations générales, p. 4)*. Il conclut au terme de l'examen des articles *qu'il est à la fois plus cohérent avec la systématique de l'ordre juridique luxembourgeois et techniquement plus aisé de ne pas retenir la solution d'une répression des incivilités ou infractions mineures par des amendes administratives communales et de maintenir la compétence exclusive du droit pénal* (Examen des articles, p.18).

Dans le deuxième projet de loi, les auteurs, tenant compte des observations et de quatre oppositions formelles émises par le Conseil d'Etat, ont amendé le texte en conséquence et ont facilité la procédure, tout en affirmant l'attachement du Gouvernement au système des sanctions administratives dans le but d'en finir avec l'impunité totale actuelle des contrevenants.

Toutefois les auteurs n'ont pas tenu compte d'un certain nombre d'observations formulées par les autorités judiciaires.

Ainsi, notamment, la question de la pluralité de textes sanctionnant le même comportement subsiste : l'article 20 du projet de loi, les différents règlements de police communaux, les contraventions du Code pénal ou des infractions prévues par des lois spéciales.

Toute la problématique du constat de l'infraction et de son imputation à un auteur subsiste en l'absence de tout pouvoir d'enquête de l'agent municipal qui ne pourra, en pratique, que constater les infractions de commission, perpétrées sur la voie publique et dont il est le témoin, pour interpeller sur-le-champ l'auteur, le confronter avec l'incivilité et l'inviter à payer l'amende dans la quinzaine.

La question s'il peut pénétrer sur le terrain privé d'autrui reste ouverte, de même comme celle s'il peut réclamer des pièces.

La problématique du contrôle d'identité reste entière. Il s'ajoute que punir le refus d'exhiber une pièce d'identité d'une amende nécessitera l'intervention de la police, puisque précisément le contrevenant qui refuse d'exhiber une pièce d'identité après avoir commis une incivilité, refusera forcément de la remettre, lorsqu'il est sommé de payer une amende pour ne pas avoir exhibé une pièce d'identité.

En cas de contestation, le contrevenant communique ses observations par écrit au fonctionnaire sanctionnateur, accompagnées d'éléments de preuve. Qu'en est-il de l'admission d'attestations testimoniales ? Une attestation testimoniale qui ne correspond pas à la vérité, constitue-elle une fausse attestation testimoniale au sens de l'article 209-1 du Code pénal, étant donné que le fonctionnaire sanctionnateur n'est pas une juridiction administrative. Ou bien considère-t-on qu'elle aura, le cas échéant,⁶ dans l'hypothèse d'un recours administratif, vocation à être soumise au tribunal administratif ?

L'on voit que toute une série de questions soulevées par les différentes autorités judiciaires restent d'actualité et la Cour ne peut que réitérer ses réticences vis-à-vis de ce projet.

*

AVIS COMPLEMENTAIRE DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE ET A LUXEMBOURG

Le présent avis se limitera à commenter les modifications apportées au projet de loi précité en ce qui concerne les observations déjà formulés pour les articles 5, 6, 8 et 10, 14, 19, 20 et 21 lors du premier avis sur le projet de loi initial.

Article 5

L'amendement 23 prévoit actuellement un ajout à la Section IV du Chapitre Ier du Titre Ier du Livre Premier du Code de procédure pénale d'un paragraphe 5 intitulé « De l'agent municipal » prévoyant la formation à accomplir par les agents municipaux.

Article 6

Le souci d'efficacité de la mesure de sanctionner le refus d'exhiber une pièce d'identité reste de mise, alors que seule la Police dispose des moyens de contrainte et d'investigation nécessaires.

Article 8 et 10

Il serait utile de prévoir que la lettre recommandée se fasse avec accusé de réception. Désormais le projet de loi prévoit également la communication par la voie électronique sécurisée si le contrevenant y consent.

Article 14

L'observation de préciser la date de remise d'un constat écrit au contrevenant informant celui-ci par écrit de son droit devient sans objet, alors que le contrevenant n'est plus informé de la possibilité de se voir infliger une amende par le fonctionnaire sanctionnateur augmentée de frais administratifs.

Article 19

Comme la nouvelle législation européenne est en vigueur depuis le 25 mai 2018, le projet de loi ne doit plus régler la protection des données en ce qui concerne le nouveau fichier des sanctions administratives.

Article 20

Le projet de loi exclut actuellement explicitement les mineurs de son champ d'application.

Il reste cependant que le problème d'identification du contrevenant subsiste, impliquant des investigations plus poussées en cas de sociétés ou corps de métiers contrevenants. Il peut encore s'agir de différentes personnes occupant l'immeuble, le syndic, le propriétaire ou le locataire.

Article 21

L'augmentation significative prévisible du délit de rébellion dont les auteurs du projet de loi ne semblent guère se soucier reste à signaler.

Le recours au concours de la Police ne deviendra-t-il pas systématique tant en ce qui concerne le délit de rébellion que le refus d'exhiber son identité ?

Marc THILL
Vice-président

*

**AVIS COMPLEMENTAIRE COMMUN DES PARQUETS
DE LUXEMBOURG ET DE DIEKIRCH**

(25.5.2018)

Les amendements gouvernementaux déposés entendent rencontrer certaines observations faites par le Conseil d'Etat dans ses avis du 28 novembre 2017 et d'écarter les quatre oppositions formelles y formulées.

Le gouvernement ne prend par contre pas position quant aux considérations et réflexions énoncées par les autorités judiciaires dans leurs avis respectifs, et plus spécialement à celles qui mettent en avant les difficultés d'application résultant des dispositions prévues aux articles 1^{er} et 20 du projet de loi.

Ainsi, il est énoncé à l'article 1^{er} que le conseil communal ne peut ériger en infraction des faits prévus à l'article 20 que dans l'hypothèse où aucune loi ou règlement ne prévoit de peine pour cette infraction et il est souligné au commentaire de l'article 1^{er} du document parlementaire, « *il ne doit pas y avoir de cumul de sanctions administratives et pénales pour les mêmes faits pour respecter le principe non bis in idem et pour éviter des interférences avec des faits pénalement réprimés ...* ».

Il n'en reste pas moins que bon nombre de faits énumérés à l'article 20 du projet de loi sont actuellement réprimés par des dispositions inscrites au Titre X.– Des contraventions du Code pénal et que le seul fait d'abroger l'article 551, 4^o dudit code n'est pas de teneur à modifier ce constat de façon significative.

Il n'a pas non plus été donné suite aux « réserves les plus fortes » du Conseil d'Etat qui a souligné que le projet de loi allait créer une nouvelle police communale et que l'articulation de l'intervention de différents corps de police sur le terrain sera source de difficultés plus amplement détaillées dans son avis du 28 novembre 2017 sous l'article 22. Et la Haute Corporation a ajouté à raison que : « S'ajoute à cela la question du droit des agents municipaux, agissant au titre de la police judiciaire, de recourir à la contrainte et la difficulté de distinguer entre leurs compétences de police judiciaire et celle de constater les infractions sanctionnées par des amendes administratives.» Il appartiendra ainsi aux juridictions de trancher au cas par cas si les agents municipaux ont exercé leurs pouvoirs en respectant les limites du cadre légal tracé par rapport à la constatation qu'il sont en train de faire, à savoir la constatation d'un fait donnant lieu à des poursuites pénales devant une juridiction répressive, ou la constatation d'un fait donnant lieu à une amende administrative susceptible d'un recours devant le tribunal administratif.

Le constat auquel les agents municipaux procèdent est limité aux faits dont les ils ont été les témoins directs ; ceci implique qu'il ne saurait y avoir constat en cas de dénonciation par un tiers ou lorsque l'auteur du fait constaté est resté inconnu. Le Conseil d'Etat critique à juste titre que l'absence de pouvoirs d'enquête dans le chef de l'agent qui constate l'infraction constitue une des faiblesses majeures du système envisagé. Ce manque de moyens procéduraux s'applique même aux agents de la Police grand-ducale. Par contre, lorsque les faits sont susceptibles de sanctions pénales, il sera dressé

procès-verbal au sens du code de procédure pénale, avec les moyens d'investigation y rattachés. Le recours, tantôt à l'un, tantôt à l'autre de ces deux instruments risque d'être source de difficultés dans la pratique.

*

A noter que malgré les amendements apportés, reste entière la question soulevée à juste titre par le Conseil d'Etat quant à l'égalité des citoyens devant la loi pénale : en effet, il est envisagé de créer « un catalogue national d'infractions qui ne vaut pas, de par la loi, sur tout le territoire national, mais constitue tout au plus une liste de références dans laquelle les communes pourront opérer des choix ». Suivant le système mis en place, un même fait, suivant les communes, soit échappera à toute sanction, soit sera sanctionné administrativement, soit continuera à être sanctionné pénalement. Le niveau de la sanction administrative pourra encore varier selon les communes.

*

Le régime des preuves a été précisé aux termes de l'amendement 6, modifiant l'article 5 paragraphe (2) du projet de loi dans le sens que les constats écrits d'infractions punissables de sanctions administratives font foi des faits constatés jusqu'à preuve du contraire.

La seconde phrase de ce paragraphe nouvellement formulé ne semble toutefois pas claire dans la mesure où il y est prévu que le constat peut être discuté devant le fonctionnaire sanctionnateur par les preuves écrites ou testimoniales qu'il décide d'admettre. Cette formulation paraît ambiguë dans la mesure où elle semble laisser au fonctionnaire sanctionnateur le soin de décider de façon discrétionnaire l'admissibilité des preuves lui soumises par un contrevenant. La loi devrait en effet régler quelles preuves pourront être soumises au fonctionnaire sanctionnateur et, le cas échéant, la forme de ces preuves. Ensuite, il devrait appartenir au fonctionnaire sanctionnateur d'apprécier sur base des preuves légalement admissibles si les faits restent établis ou si les preuves produites par le contrevenant sont de nature à ébranler le constat écrit de l'agent municipal.

Au niveau de la procédure à suivre devant le fonctionnaire sanctionnateur continue également à se poser la question de l'opportunité des poursuites, et ce malgré la nouvelle formulation de l'article 7 nouveau. Le fonctionnaire sanctionnateur aura-t-il le droit de classer un dossier et de renoncer à infliger une amende? Le nouvel article 8 (3) prévoit qu'après l'expiration du délai visé au paragraphe (1), le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative. Quid si pour une raison ou une autre, le fonctionnaire sanctionnateur laisse écouler ce délai avant d'agir ? Ce point a son importance, surtout en considération du fait que le fonctionnaire sanctionnateur est somme toute un agent de l'Etat directement nommé par le ministre de l'Intérieur, de sorte que son indépendance, même inscrite dans la version actuelle du projet de loi amendé, risque d'être purement théorique.

De façon générale, il faut déplorer que l'administration de la preuve ne se trouve pas réglée de façon satisfaisante ; le code de procédure pénale par contre prévoit tout un arsenal juridique en la matière.

*

La question de l'efficacité du système proposé reste également entière par rapport à l'identité du contrevenant, même pris en flagrance. En effet, si l'amende prévue à l'article 6 est de nature pénale, il est clair que seule la police Grand-ducale sera compétente pour constater cette contravention. L'agent municipal devra donc faire appel à la police pour constater le refus du contrevenant d'exhiber sa pièce d'identité. Il est permis de douter que le contrevenant reste sur place le temps que mettra la police pour arriver sur les lieux.

*

Au nouvel article 7, paragraphe (3), dernière phrase, il y a lieu d'omettre le mot « le ».

*

L'on ne peut que marquer son étonnement par rapport à la disposition de l'article 4 paragraphe (2) du projet de loi qui prévoit une prime mensuelle de 75 points au profit du fonctionnaire sanctionnateur au motif que celui-ci exercerait un travail spécifique qui comporterait une responsabilité particulière ainsi qu'une augmentation certaine de la charge de travail ordinaire du fonctionnaire concerné.

Cette responsabilité particulière vise, à bien le comprendre, des faits qui sont sanctionnés d'une amende maximale de 250.- euros et dont le traitement juridique ne devrait pas constituer une complexité extrême.

Les autorités judiciaires pénales traitent au quotidien des dossiers en matière de crimes et délits où il en va des libertés fondamentales les plus élémentaires du citoyen et sont amenées à ce titre à prendre des décisions touchant tantôt à la liberté d'aller et de venir (mise en détention préventive, décision de contrôle judiciaire, condamnation à des peines d'emprisonnement allant jusqu'à la réclusion à vie, ...), tantôt au patrimoine des individus (saisie et confiscation de biens de valeur parfois très élevée, y compris de biens immobiliers, condamnation à des peines d'amendes dont le plafond peut dépasser dans certains cas un million d'euros, ...).

Si les juges d'instruction touchent une prime d'astreinte de 40 points indiciaires et les magistrats des parquets une prime d'astreinte de 30 points indiciaires, ces primes sont notamment destinées à rémunérer leur disponibilité 24/24 heures pendant leur service de permanence, y compris des samedis, dimanches et jours de fête. Les services de permanences des magistrats des parquets, s'étalant sur plusieurs jours d'affilée, s'avèrent en pratique très chargés, y compris durant les heures de nuit.

L'on comprend par ailleurs mal l'argumentation comme quoi la tâche du fonctionnaire sanctionnateur comporterait « une augmentation certaine de la charge de travail ordinaire », puisque le projet de loi prévoit expressément en son article 4, paragraphe (1) que « le ministre de l'Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires d'Etat pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur ». Si nomination d'un seul fonctionnaire sanctionnateur devait ainsi s'avérer insuffisante par rapport au nombre d'affaires à traiter, le Ministre de l'Intérieur ne manquera certainement pas de nommer un ou plusieurs fonctionnaires sanctionneurs additionnels.

S'il devait se confirmer que le fonctionnaire sanctionnateur touchera effectivement en surplus de son salaire de base une prime de 75 points indiciaires pour être à même d'assumer sa tâche, effectuée en règle générale pendant les heures de bureau normales, il semble indiqué de revoir vers la hausse les primes allouées aux juges d'instruction et aux membres des parquets, en les adaptant pour le moins au niveau de celle allouée au fonctionnaire sanctionnateur.

*

En guise de conclusion, l'on doit déplorer que les amendements ne soient pas allés à la rencontre des incertitudes et interrogations du projet sous analyse par rapport aux questions les plus fondamentales qui restent toujours sans réponse.

Georges OSWALD

Procureur d'Etat adjoint à Luxembourg

Aloyse WEIRICH

Procureur d'Etat à Diekirch

*

AVIS DU PARQUET GENERAL

(24.5.2018)

Le Parquet général tient en premier lieu à réaffirmer ses réserves les plus vives à l'égard du projet de loi sous revue. De manière générale, le projet de loi est critiquable en ce qu'au lieu de recourir à la procédure pénale classique, il prévoit la création de procédures inédites et l'intervention d'une multitude d'acteurs tant au niveau communal qu'au niveau étatique (autorité communale, agents municipaux, police, fonctionnaire étatique sanctionnateur) et l'introduction d'un recours devant un juge – le juge administratif – non spécialisé dans la matière de la répression des incivilités, au détriment du juge naturel statuant sur ce genre de faits, le juge de police. Le Parquet général rappelle à cet égard les avis précédents unanimes des autorités judiciaires ainsi que l'avis également très critique du Conseil d'Etat qui « *[suggère] aux auteurs du projet de loi de renoncer à s'engager dans la voie d'un système d'amendes administratives communales dont la mise en oeuvre s'articule mal avec le dispositif pénal existant et risque d'être source de difficultés dans la pratique* »¹.

Le Parquet général tient à relever ensuite que le texte du projet de loi, même remanié, contient toujours de nombreuses incohérences qui n'ont pas été aplanies par les propositions d'amendements, de sorte que la mise en application pratique du dispositif proposé risque de donner lieu à de multiples difficultés. Le Parquet général déplore à cet égard qu'il n'a pas été tenu compte de nombreuses critiques formulées dans les précédents avis.

En particulier, est soulignée la difficulté liée à l'absence de pouvoir d'enquête des agents municipaux obligeant ces derniers à recourir, de façon plus ou moins systématique, aux forces de police. Or, comme exposé dans les avis du Conseil d'Etat et du Parquet général, des mesures d'enquête paraissent indispensables pour un grand nombre des infractions prévues à l'article 20. Dans la mesure où il n'est pas souhaité accorder ces compétences d'enquête aux agents municipaux, alors que ceux-ci sont réservées aux enquêteurs en matière pénale, l'exécution pratique du dispositif tel qu'envisagé risque fortement d'être compromis. Il est souligné que dans son avis, le Conseil d'Etat estime que la nécessité d'une enquête « *devrait constituer un argument décisif pour laisser la matière visée dans le champ du droit pénal et dans la compétence des procureurs d'Etat* »².

Le Parquet général constate encore que la disposition-clé de l'article 20 qui fait l'énumération des comportements susceptibles de faire l'objet de sanctions administratives ne fait pas l'objet de propositions d'amendements, bien que certains faits soient également visés par le Code pénal ou par des lois spéciales et que d'autres présentent des incongruités au niveau de la formulation³.

De l'avis du Parquet général, il est hautement recommandé de refondre intégralement le projet de loi et de prévoir en cette matière, ainsi que le suggère le Conseil d'Etat dans son avis⁴, l'introduction du système de l'amende forfaitaire similaire à celui introduit par la loi du 10 avril 2018 modifiant la loi du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés⁵.

Ce système pourrait être se concevoir comme suit :

- Est introduit le droit pour la police de décerner des avertissements taxés pour un certain nombre d'infractions prévues par les règlements communaux (actuellement la possibilité de délivrer des avertissements taxés est limitée à la matière de la circulation routière). Un schéma d'organisation devrait en outre être élaboré afin de garantir un certain service de la police grand-ducale au bénéfice des missions communales.
- Le contrevenant est informé qu'à défaut de paiement et de contestation de sa part dans le délai imparti, l'avertissement taxé n'est pas remplacé par un procès-verbal, mais, sur décision écrite du procureur d'Etat, par une amende forfaitaire correspondant à un montant majoré de l'avertissement taxé. Si le contrevenant formule une contestation motivée dans les délais, procès-verbal est dressé et transmis au Procureur d'Etat. Le procureur d'Etat pourra alors soit citer le prévenu devant le juge de police, soit, s'il admet la contestation, classer l'affaire. Si une amende forfaitaire est prononcée

1 Doc parl. 7126⁴, page 4.

2 Doc parl. 7126⁴, page 7.

3 Voir notamment les avis du Conseil d'Etat (doc. parl. 7126⁴) du procureur général d'Etat et du Procureur d'Etat à Luxembourg (doc. parl. 7126¹).

4 Doc parl. 7126⁴, page 4.

5 Mémorial A n° 264 du 20 avril 2018.

suite à l'absence de contestation du contrevenant, cette décision d'amende forfaitaire du procureur d'Etat vaut titre exécutoire et sera recouvrée par l'administration de l'enregistrement et des domaines. Afin de garantir les droits du contrevenant, le contrevenant disposerait, à l'instar de la procédure prévue par la loi du 10 avril 2018, encore d'un droit de recours, à exercer dans un délai déterminé, contre la décision du procureur d'Etat, sous la forme de réclamation écrite et après avoir consigné préalablement le montant de l'amende forfaitaire. Cette réclamation serait alors toisée par le juge de police sur citation du procureur d'Etat.

Cette procédure simplifiée pourrait également être étendue aux infractions commises en matière de stationnement pour lesquelles la police peut d'ores et déjà procéder par voie d'avertissement taxé. En effet, si cette procédure est admise pour les excès de vitesse constatés par le système de contrôle et de sanction automatisés, rien ne justifie qu'il ne soit pas appliqué pour des infractions moins graves qu'un excès de vitesse tel un stationnement irrégulier.

Si le projet devait néanmoins être maintenu dans sa forme actuelle, le Parquet général tient encore à présenter les observations suivantes en ce qui concerne les amendements proposés :

– *Amendement 5 :*

Est soulevée la question si l'allocation d'une prime mensuelle de 75 points indiciaires au fonctionnaire sanctionnateur pour responsabilité particulière est justifiée, au vu de la comparaison des traitements versés aux magistrats statuant en matière pénale, pour lesquels la responsabilité est bien plus élevée compte tenu des enjeux en cause et qui ne bénéficient pas d'une prime pour l'exercice de leur travail. Dans ce même contexte, il est rappelé que les magistrats des parquets et les juges d'instruction ne se voient allouer qu'une prime mensuelle de 30, respectivement de 40 points indiciaires pour assurer une permanence 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, donc également en dehors des horaires de travail ordinaires, au cours de laquelle ils sont amenés à prendre des décisions et à poser des actes de procédure en rapport avec des faits pénaux dont la gravité est sans commune mesure avec les faits visés au projet de loi.

– *Amendement 6 :*

Malgré les difficultés soulevées tant par le Conseil d'Etat⁶ que par le Parquet général⁷ dans leurs avis précédents au sujet du fait que le constat est limité aux faits dont les agents ont été « *les témoins directs* », il est constaté que la proposition d'amendement ne porte au paragraphe 1^{er} de l'article 5 aucune modification à sujet, de sorte que les critiques formulées à cet égard restent entières et que l'efficacité du système tel que projeté est fortement remis en cause.

L'amendement prévoit ensuite, au paragraphe 2, que le constat, qui fait foi des faits y constatés jusqu'à preuve du contraire, « *peut être discuté devant le fonctionnaire sanctionnateur par les preuves écrites ou testimoniales qu'il décide d'admettre* ».

Le régime de l'administration de la preuve appliquée devant le fonctionnaire sanctionnateur est une question délicate. Le Parquet général considère que ce régime est à fixer par la loi et ne saurait dépendre du libre arbitre du fonctionnaire sanctionnateur. C'est, en effet, une chose de fixer le régime de l'administration de la preuve, c'en est une autre d'apprécier, dans ce cadre, la valeur probante des éléments de preuve présentés.

Concernant la preuve testimoniale, il convient de noter que, sauf dispositions spéciales à introduire dans le projet de loi, un faux témoignage oral devant le fonctionnaire sanctionnateur n'est, à l'instar d'un faux témoignage devant un juge d'instruction, pas sanctionné pénalement. En effet, pour être punissable, le faux témoignage doit être fait devant une juridiction statuant au fond. Il peut cependant encore être rétracté tant que l'affaire n'a pas été prise en délibéré, respectivement tant que l'instruction de l'affaire devant la juridiction de jugement n'a pas été clôturée. Or, en l'espèce, la preuve par témoins n'est pas prévue devant le tribunal administratif, alors qu'il résulte du projet de loi n° 7124 que seules des pièces peuvent y être déposées, bien que la procédure soit orale.

En ce qui concerne le témoignage par attestation testimoniale, celui-ci n'est punissable au sens de l'article 209-1 du Code pénal que pour autant que l'attestation soit destinée à être utilisée devant une

⁶ Doc parl. 7126⁴, page 7.

⁷ Doc parl. 7126¹, page 4.

juridiction (civile, pénale ou administrative) pour établir des faits dont la preuve par témoins est admise. Or, l'admission de la preuve par témoins rencontre les problèmes exposés à l'alinéa précédent.

La question de l'administration de la preuve par témoins dans la matière des sanctions administratives ne va dès lors pas sans soulever d'importantes difficultés et illustre une fois de plus qu'il est plus aisé de s'en remettre à la procédure pénale traditionnelle devant le juge de police où le régime de l'administration de la preuve est clairement établi par le Code de procédure pénale.

– *Amendement 7 :*

Le Parquet général se réfère à son avis précédent du 9 juin 2017 au sujet des difficultés soulevées par le refus du contrevenant de décliner son identité, ce refus, sanctionné de manière pénale, nécessitant l'intervention de la police.

– *Amendement 9 :*

L'amendement prévoit la possibilité pour le contrevenant « *soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification et que dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit il a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement ;* »

En quoi consiste cette impossibilité de présenter les moyens de défense par écrit ? Est-elle absolue (personne ne sachant pas lire et écrire), ou relative (personne p.ex. âgée éprouvant des difficultés pour écrire) ? Comment l'impossibilité est-elle constatée ?

Il est encore proposé de reformuler le texte comme suit : « *que le contrevenant a la possibilité de droit (...) soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification, ou et que dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit, il a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur endéans ce délai de la présenter oralement ;* »

– *Amendement 10 :*

Il est proposé de reformuler le paragraphe (1) de l'article 8 comme suit : « *La décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur est prise dans un délai de quatre mois à partir du jour où la communication l'information visée à l'article 7 paragraphe 2 et a été portée à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée dans les conditions de l'article 7 paragraphe 2.* »

– *Amendement 12 :*

Il est proposé de reformuler l'alinéa 2 de l'article 10 comme suit : « *A défaut de recours exercé conformément à l'article 11, ou en cas de recours déclaré irrecevable ou de confirmation de la décision du fonctionnaire sanctionnateur non fondé, la décision de sanction administrative du fonctionnaire sanctionnateur elle-ci tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.* »

– *Amendement 13 :*

Le paragraphe 3 de l'article 11 du projet a la teneur suivante : « *Le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui lui ont été signifiés conformément à l'article 14-1. paragraphe 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ainsi que des décisions prises par le Tribunal administratif.* »

N'y aurait-il pas lieu de prévoir au paragraphe 3 de l'article 11 que le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui ont été signifiés non pas à lui, mais à l'Etat, l'article 14-1 paragraphe (6) tel que l'on envisage de l'introduire dans la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives prévoyant en effet que « *le dépôt de la requête vaut signification à l'Etat* ».

En outre, le terme de recours « signifiés » au fonctionnaire est impropre alors que la notion de signification est en principe réservée aux actes notifiés par le ministère d'huissier de justice. La même remarque vaut pour l'article 14-1 (6) du projet de loi n° 7124 en ce qu'il dit que « *le dépôt de la requête vaut signification à l'Etat* ». Le terme de « notification » semble plus approprié.

Au paragraphe 4, la disposition en vertu de laquelle la décision du juge administratif (confirmant la décision du fonctionnaire sanctionnateur) tient lieu de titre de recette est superflue au vu de l'article 10 (2) du projet de loi conférant cette qualité à la décision du fonctionnaire sanctionnateur, confirmée par le tribunal administratif.

En outre, le terme de « *décision de réformation du Tribunal administratif* » est impropre à cet endroit, alors que la disposition s'applique aux décisions du tribunal administratif confirmant les décisions du fonctionnaire sanctionnateur et non à celles portant réformation de ces décisions. Les auteurs du projet de loi semblent confondre recours en réformation et décision de réformation.

– *Amendements 16, 17, 18, 19 et 20 :*

Le texte du projet prévoit désormais que la possibilité d'un paiement immédiat entre les mains de l'agent constatant l'infraction est supprimée et remplacée par une sommation de payer le montant redû à la recette communale dans un délai de quinze jours à partir du constat (article 14 (2)). Il ne semble dès lors plus adéquat de continuer à utiliser la terminologie de paiement « immédiat ».

Le texte du projet introduit une distinction, d'une part, entre le contrevenant qui accepte le paiement « immédiat » et qui se voit délivrer une sommation de payer le montant redû à la recette communale dans un délai de quinze jours à partir du constat, sommation qui est transmise à l'administration communale et qui tient lieu de titre de recette pendant ce délai et, d'autre part, le contrevenant qui n'accepte pas le paiement immédiat.

Cette distinction semble bien artificielle alors que le contrevenant qui accepte le paiement immédiat peut finalement ne pas effectuer le paiement dans le délai imparti et se retrouver dans la même situation que celui qui d'emblée n'a pas accepté le paiement. A l'inverse, celui qui a initialement refusé de consentir au paiement peut se raviser et vouloir payer bien qu'il n'ait pas reçu de sommation valant titre de recette pour la commune. Pour le contrevenant qui ne paie pas, l'acceptation du paiement immédiat n'a, en fin de compte, pas de conséquences juridiques autres que pour celui qui n'a pas donné son acceptation, le constat est transmis au fonctionnaire sanctionnateur.

De plus, peut-on prévoir qu'une sommation puisse tenir lieu de titre de recette communale alors même qu'elle fixe un délai pour s'acquitter de l'amende et qu'en cas de non-paiement endéans le délai, la sommation devient en quelque sorte caduque alors que le constat est transmis au fonctionnaire sanctionnateur qui, s'il retient l'infraction, prendra une décision qui vaudra elle-même titre de recette ?

Il est encore étonnant qu'il soit prévu que la sommation se prescrit par cinq ans (article 17) alors même qu'elle ne vaut comme titre de recette que pour la durée de quinze jours (article 14 (3)).

N'est-il pas préférable de prévoir que le contrevenant n'est pas obligé de déclarer d'emblée s'il consent à payer le montant redû, mais qu'il est simplement mais formellement avisé lors de l'établissement du constat que s'il effectue le paiement du montant de l'amende entre les mains de la recette communale dans le délai imparti, la procédure est arrêtée et qu'à défaut de paiement, le constat sera transmis au fonctionnaire sanctionnateur qui peut infliger une amende administrative de 25 à 250 euros augmentée des frais administratifs ? En cas de paiement, le receveur communal encaissera provisoirement l'argent sur base du constat transmis à l'administration communale et le collège des bourgmestre et échevins établira ultérieurement le titre de recette afin que la recette puisse être imputée définitivement sur les comptes de la commune⁸.

Il semble également indiqué de préciser à l'article 15 du projet de loi que le paiement a pour effet d'arrêter la procédure (pour ne pas dire « les poursuites »), à l'instar de ce qui est prévu à l'article 15 de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques en rapport avec le règlement des avertissements taxés décernés en matière de circulation routière.

Le projet prévoit encore (article 16 (3)) que le paiement effectué après le délai des quinze jours est remboursé. Cette disposition est critiquable en ce qu'elle diffère de celle prévue en rapport avec le règlement des avertissements taxés en matière de circulation routière. En effet, il semble plus approprié de prévoir, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 15, dernier alinéa de la loi du 14 février 1955 que le paiement effectué après le délai imparti est uniquement remboursé lorsque l'agent sanctionnateur décide de ne pas prononcer l'amende et que dans le cas contraire, le paiement est imputé sur le montant de la sanction et des frais.

⁸ Voir avis du Conseil d'Etat, doc. parl. 7126⁴, commentaire de l'article 16 initial du projet de loi, pages 12 et 13.

– *Amendement 21 :*

Il est proposé de reformuler la première phrase de l'article 18 (1) comme suit : « *Le fonctionnaire sanctionnateur tient un fichier des ~~infractions dont les constats~~ qui lui sont transmis ».*

– *Amendement 22 :*

La terminologie utilisée d'un fichier « *des sanctions administratives* » de la police n'est pas appropriée alors que la police n'est pas informée des sanctions prononcées mais a connaissance uniquement des constats qu'elle a établis elle-même. Une distinction semble devoir être faite avec le fichier tenu par les communes qui comprend l'ensemble des constats qui leur sont transmis, les communes étant encore informées des suites réservées.

Ne faudrait-il pas prévoir dans le fichier des communes, outre l'information sur les constats transmis au fonctionnaire sanctionnateur, également les informations sur les constats ayant fait l'objet d'un paiement immédiat, sur les décisions de classement du fonctionnaire sanctionnateur, sur les recours exercés contre les décisions du fonctionnaire sanctionnateur, sur les décisions prises par le tribunal administratif, ainsi que sur le recouvrement des amendes et frais ?

– *Amendement 23 :*

Cet amendement est en rapport avec l'introduction au Code de procédure pénale d'un article 15-1 bis ayant pour objet de conférer aux agents municipaux le droit de rechercher et de constater 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.

A l'instar du Conseil d'Etat⁹, le Parquet général réitère ses plus fortes réserves à l'égard de cette disposition qui excède largement l'objet du projet de loi sous examen, alors qu'il investit les agents municipaux de compétences pour constater des infractions pénales en les assimilant à des agents et officiers de police judiciaire dans le domaine des contraventions pénales et délits visés au projet. En cette qualité, on accorde aux agents municipaux des pouvoirs d'enquête et le droit de dresser procès-verbaux, pouvoirs qu'on leur refuse pourtant pour les constats d'infractions sanctionnées d'amendes administratives.

– *Amendement 24 :*

Article 23 3) : Le Parquet général appuie fortement l'avis du Conseil d'Etat¹⁰ suivant lequel il y a lieu de rajouter une disposition à l'article 99, alinéa 2 projeté de la loi communale, inspirée de l'article 19 du Code de procédure pénale et de l'interprétation qui en est donnée par la jurisprudence¹¹, en vertu de laquelle le bourgmestre ne peut ordonner aux agents municipaux l'ordre de ne pas rechercher ou constater les infractions tant administratives que pénales qui rentrent dans leur domaine de compétence. Les auteurs du projet n'ont pas donné suite à cette recommandation et n'ont pas motivé leur décision de rejet.

Article 23 5) : Le projet de loi se propose ensuite de reformuler le dernier alinéa de l'article 99 de la loi communale comme suit :

« L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du [JJ/MM/AAAA] relative aux sanctions administratives communales modifiant 1° le Code pénal ; 2° le Code de procédure pénale; 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans une ou deux communes à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service. »

Cette disposition manque de précision en ce qu'il n'est pas clair que les « *une ou deux communes* » incluent ou non la commune du ressort de l'agent municipal. S'agit-il d'« *une ou deux communes* »

⁹ Doc parl. 7126⁴, page 15.

¹⁰ Doc parl. 7126⁴, page 17.

¹¹ L'article 19 du Code de procédure pénale dispose que « *Le ministre de la Justice peut dénoncer au procureur général d'Etat les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, lui enjoindre d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes* ». Cette disposition est interprétée par la jurisprudence (Ch. des mises 24 janvier 1972, Pas. 22, 110) en ce sens que si le ministre de la Justice peut ordonner au ministère public d'engager une poursuite pénale, il ne peut en aucun cas lui donner des ordres astreignants ou péremptoires de s'abstenir d'une poursuite déterminée.

autres¹² que celles du ressort de l'agent municipal ou uniquement d'une seule commune autre que celle du ressort de l'agent municipal. Logiquement ne semblent visées que les autres communes alors que si la seule commune du ressort de l'agent est concernée, il n'y a pas de nécessité de conclure un accord. Il serait cependant souhaitable de le préciser.

Ensuite, dans la mesure où le projet de loi confère également, en vertu de son article 22, des attributions aux agents municipaux en matière de constatation d'infractions pénales, se pose la question si la disposition projetée de l'article 99, dernier alinéa conférant aux agents municipaux le droit d'exercer leurs attributions dans un ressort autre que celui de leur commune est également applicable pour ces infractions pénales, alors même que le texte proposé de l'article 15-1 bis du Code de procédure pénale limite la compétence de l'agent municipal en matière de constatation d'infractions pénales à la commune du ressort de celui-ci (cf. formulation de l'article 15-1 bis du Code de procédure pénale tel que proposée : « *Les agents municipaux (...) recherchent et constatent par procès-verbaux, dans la ou les communes de leur ressort¹³, 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* »).

Luxembourg, le 24 mai 2018

*Pour le procureur général d'Etat,
L'avocat général,
Marc HARPES*

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

(13.6.2018)

Par dépêche du 2 mai 2018, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements gouvernementaux spécifiés à l'intitulé.

Les amendements en question ont pour objet de procéder à la révision du projet de loi initial n° 7126 visant à introduire des sanctions administratives communales, cela principalement afin de tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis n° 52.167 du 28 novembre 2017.

*

REMARQUES PRELIMINAIRES

Dans son avis n° A-2956 du 11 juillet 2017 sur le projet de loi initial, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait présenté bon nombre de critiques et de recommandations et suggéré des modifications concernant les mesures et dispositions proposées, soit dans un souci de sécurité juridique soit dans un souci de simple clarté ou de cohérence. De plus, elle avait soulevé un certain nombre d'erreurs, tout en demandant de les rectifier.

À la lecture du texte amendé du projet de loi, la Chambre doit toutefois constater qu'il n'a pas été tenu compte des observations qu'elle avait présentées dans son avis précité (mis à part celles que le Conseil d'État avait également formulées dans son avis).

Si la Chambre peut comprendre que certaines remarques touchant le fond des mesures prévues par le projet de loi n'aient pas été suivies en raison d'un choix politique, il est toutefois complètement inexplicable que les observations de nature formelle, et surtout celles concernant le redressement de simples erreurs, n'aient pas été suivies d'effet. Cela amène la Chambre des fonctionnaires et employés publics à se demander si son avis a été lu par les auteurs du projet.

¹² Souligné par le soussigné.

¹³ Souligné par le soussigné.

L'affaire est d'autant plus grave que, selon l'avis précité du Conseil d'État, le Premier ministre aurait indiqué dans sa dépêche adressée à la Haute Corporation „*que les chambres professionnelles n'ont pas été consultées alors qu'elles ne (sont) pas concernées par le projet de loi*“!

Il est évident que la Chambre est scandalisée à la lecture de cette affirmation. En effet, il en découle d'abord que son avis, transmis au Ministère de l'Intérieur en date du 12 juillet 2017, n'a apparemment pas été continué au Conseil d'État, contrairement aux règles de la procédure législative ordinaire.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est bel et bien concernée par le projet de loi en question, cela même directement, puisque ledit texte vise non seulement à créer un nouvel organe administratif dénommé „*fonctionnaire sanctionnateur*“ (dont les missions seront exercées par un ou plusieurs fonctionnaires de l'État), mais il a également pour objet de modifier les attributions des agents municipaux, des agents de la Police grand-ducale et des gardes champêtres, agents qui ressortissent tous à la Chambre!

Cela dit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics profite de l'occasion pour rappeler que la façon de faire qui consiste à ignorer systématiquement ses avis pertinents est absolument inacceptable. En effet, cette manière de procéder démontre parfaitement qu'il n'est nullement dans l'intention des responsables politiques de considérer les avis demandés à la Chambre, qui semblent l'être uniquement pour se conformer à la loi organique des chambres professionnelles, selon laquelle leur avis „*doit être demandé*“.

Les avis que les chambres professionnelles sont amenées à émettre au cours de la procédure législative et réglementaire ne le sont d'ailleurs pas pour la galerie, mais ils s'inscrivent dans le cadre des missions de sauvegarde et de défense des intérêts des ressortissants des chambres.

À ce sujet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient finalement à signaler qu'il découle de deux jugements du tribunal administratif, rendus le 12 octobre 2016 et le 24 janvier 2017, que le simple procédé „*de pure forme et stérile*“ de solliciter l'avis d'une chambre professionnelle sans l'attendre, ou au moins laisser à celle-ci un délai suffisamment long pour se prononcer, constitue en fait une violation de la loi, alors que la chambre n'est pas effectivement et raisonnablement „*en mesure de finaliser son avis*“ et de remplir ainsi une mission lui imposée légalement.

Au vu de toutes les observations qui précèdent, la Chambre ne peut s'empêcher de réitérer dans le présent avis toutes les critiques et recommandations essentielles qu'elle avait déjà émises quant au projet de loi original relatif aux sanctions administratives communales, en demandant qu'elles soient considérées cette fois-ci.

*

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

*

REMARQUES D'ORDRE GENERAL

Tout comme pour le projet de loi initial, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que le texte amendé du projet sous avis comporte toujours des dispositions imprécises et vagues, ce qui risque de porter atteinte à la sécurité juridique.

De plus, les dispositions ne sont pas présentées de façon chronologique, ce qui rend la lecture et la compréhension du texte particulièrement difficile. Ainsi, l'article 1^{er} prévoit par exemple que des infractions donnant lieu à une amende administrative peuvent être insérées dans les règlements de police générale des communes, mais lesdites infractions sont seulement listées à l'article 20. Dans un souci de simplification et de clarté, il aurait certainement été plus judicieux de les énumérer immédiatement à l'article 1^{er}. S'y ajoute que l'article 1^{er} figure sous un titre I^{er} intitulé „*Les sanctions administratives*“ et que l'article 20 est placé sous un titre II intitulé „*Des sanctions administratives qui peuvent être créées par les communes*“, ce qui prête à confusion.

Ensuite, les dispositions traitant de la constatation des infractions et du paiement immédiat de l'amende forfaitaire par le contrevenant figurent aux articles 5 et 13 à 16 et celles portant sur la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur sont prévues aux articles 4, 7 à 10 et 18. La Chambre

des fonctionnaires et employés publics recommande, dans un souci de clarté et de cohérence, de regrouper sous un même chapitre toutes les dispositions traitant d'un sujet identique.

En outre, et à titre subsidiaire, la Chambre signale – comme elle l'avait d'ailleurs déjà fait pour le projet de loi initial – que la numérotation de certains titres n'est toujours pas correcte dans le texte amendé du projet. Il en est ainsi des sections et chapitres suivants:

„Section 4 3.- Recours;

Chapitre 4 3.- Perception de l'amende;

Chapitre 5 4.- Paiement immédiat;

Chapitre 6 5.- Prescription des amendes administratives;

Chapitre 7 6.- Registres des sanctions administratives communales“.

Quant au fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que les attributions et pouvoirs du nouvel organe administratif que le projet de loi se propose de créer, à savoir le fonctionnaire sanctionneur, ne sont pas suffisamment encadrés, ce qui peut conduire à des abus et par conséquent nuire aux droits de la défense des contrevenants. La Chambre renvoie à ce sujet aux observations présentées ci-dessous concernant les différents articles du projet de loi amendé.

*

EXAMEN DU TEXTE

Ad intitulé

La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande d'écrire „*projet de loi relative aux sanctions administratives communales et modifiant (...)*“ à l'intitulé du texte sous avis.

Ad articles 1^{er} et 2

Selon les articles 1^{er} et 2 du projet amendé, chaque commune peut, dans son règlement de police générale, ériger en infractions un certain nombre de faits et les sanctionner d'une amende administrative dont le montant peut être déterminé librement en fonction de l'infraction et qui doit s'élever „*au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros*“.

Aux termes du commentaire de l'amendement 5, „*les communes ne pourront pas fixer des amendes forfaitaires, mais (elles devront) se contenter de définir, dans les limites de l'article 2, la fourchette dans laquelle le fonctionnaire sanctionneur décide du taux de l'amende*“.

La Chambre fait remarquer que le texte du projet de loi permet toutefois bel et bien aux communes de fixer des amendes forfaitaires, puisqu'il se limite à prévoir que le conseil communal peut fixer une „*amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros*“, sans préciser que le conseil devra déterminer la fourchette dans laquelle devra se situer l'amende à prononcer pour chaque infraction par le fonctionnaire sanctionneur.

Dans un souci de sécurité juridique, il y a donc lieu d'apporter des clarifications à ce sujet dans le texte de la future loi.

En vertu du texte proposé, la même infraction pourra par ailleurs être sanctionnée par des amendes de montants différents, non seulement au cas par cas, mais également selon les communes.

Dans un souci d'égalité de traitement et afin d'éviter des abus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de déterminer dans la future loi le montant exact de l'amende pour chacune des infractions prévues à l'article 20, voire de fixer un montant unique pour toutes ces infractions.

Étant donné que chaque commune est libre d'adopter dans son règlement de police générale l'une ou l'autre des infractions prévues par le projet de loi, des problèmes de compétence territoriale risquent en outre de se poser.

Ainsi, dans une commune, un certain fait pourra constituer une infraction donnant lieu à une amende administrative, alors que dans une autre commune, la commission du même fait sera pourtant autrement punie ou ne sera même pas du tout punie sur le plan administratif. Or, lorsque ce fait sera par exemple commis en dehors d'une agglomération, il ne sera pas possible de déterminer immédiatement pour chaque cas le règlement de police générale applicable. Une telle situation posera surtout problème dans le cas de communes limitrophes et encore plus pour le personnel de police, dans la mesure où les

territoires de compétence des unités d'affectation de la police couvrent souvent une dizaine de communes différentes. Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre recommande donc d'uniformiser les infractions projetées, ainsi que les règles afférentes, pour l'ensemble des communes du pays.

Ad article 4

L'article 4 institue le fonctionnaire sanctionnateur.

D'un point de vue formel, il y a lieu d'adapter la première phrase du paragraphe (1) de la façon suivante:

„Le ministre de l'Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires d'État de l'État pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur.“

Quant au fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le texte confère un pouvoir de décision discrétionnaire au fonctionnaire sanctionnateur, en disposant qu'il „*exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il ne peut* (sic: il faudra écrire „*sans qu'il puisse*“) recevoir d'instruction à cet égard“.

Si la Chambre est d'accord que le fonctionnaire sanctionnateur doit pouvoir exercer sa mission en toute indépendance, elle estime toutefois que le texte devrait au moins définir un certain cadre de règles dans lequel il doit agir, cela pour éviter des abus.

L'amendement 5 prévoit de compléter l'article 4, paragraphe (2), du projet initial en y introduisant au bénéfice du fonctionnaire sanctionnateur une prime mensuelle de 75 points indiciaires, „*justifiée par l'exercice d'un travail spécifique*“.

Il revient à la Chambre que, dans le cadre de la réforme projetée, les primes de risque et d'astreinte dont bénéficient actuellement les agents municipaux devraient être revues (à la hausse) et qu'une prime supplémentaire (prime d'agent de police judiciaire) pour le personnel remplissant les conditions prévues à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale devrait par ailleurs être introduite. La Chambre constate que le projet de loi amendé lui soumis pour avis est toutefois muet à ce sujet.

Ad article 5

La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande de conférer la teneur suivante à l'article 5, paragraphe (1), première phrase:

*„Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres prévus à l'article 97 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans le cadre de leurs compétences ainsi que les agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, **tous dans le cadre de leurs compétences, peuvent constater** ~~constatent~~ par écrit les infractions **listées à l'article 20, qui peuvent faire l'objet de donnent lieu à des sanctions administratives** et dont ils sont les témoins directs.“*

Quant au fond, la Chambre note que les agents publics susvisés ne peuvent constater que des infractions „*dont ils sont les témoins directs*“. Or, qu'en est-il du cas où une personne dénoncerait auxdits agents publics une activité susceptible de constituer une infraction (par exemple l'utilisation d'une tondeuse à gazon en dehors des horaires autorisés) et qu'à l'arrivée des agents sur les lieux, le perturbateur aurait cessé ladite activité? La Chambre estime que le texte sous avis nécessite des clarifications à ce sujet.

L'amendement 6 prévoit d'insérer un nouveau paragraphe (2) à l'article 5, ayant la teneur suivante:

„Le constat écrit fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire. Le constat peut être discuté devant le fonctionnaire sanctionnateur par les preuves écrites ou testimoniales qu'il décide d'admettre.“

Comme pour l'article 4, la Chambre estime que la future loi devrait définir un certain cadre de règles dans lequel le fonctionnaire sanctionnateur doit agir pour prendre sa décision, cela pour éviter des abus. Ainsi, il est notamment inadmissible de laisser à l'intéressé la faculté d'admettre ou de refuser des preuves!

Ad article 6

Aux termes de la deuxième phrase de l'article 6, „*le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros*“.

Plusieurs questions se posent concernant cette disposition: qui peut constater l'infraction de refus? est-ce que les agents municipaux (ayant la qualité d'agent de police judiciaire) peuvent faire ce constat? sur la base de quels critères le montant de l'amende à payer par le contrevenant est-il déterminé? quels sont les pouvoirs des agents municipaux envers une personne qui refuse d'exhiber une pièce d'identité (lesdits agents ne disposant en effet pas des moyens coercitifs auxquels peuvent recourir les agents de la Police grand-ducale en cas de nécessité)?

Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande de clarifier le texte en question. Elle propose de s'inspirer à cette fin des dispositions applicables au refus d'exhiber une pièce d'identité dans le domaine des transports publics, dispositions prévues par la loi modifiée du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics ainsi que par le règlement grand-ducal du 2 février 2011 relatif aux avertissements taxés en matière de transports publics (règlement qui prévoit un avertissement taxé de 24 euros en cas de refus d'exhiber une pièce d'identité).

Concernant les personnes pouvant constater l'infraction de refus, le texte suivant pourrait par exemple être inséré dans la future loi:

„L'infraction de refus est constatée par les membres du cadre policier de la Police grand-ducale ainsi que par les agents municipaux remplissant les conditions mentionnées à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale.“

Ad articles 7 à 10

Les articles 7 à 10 déterminent la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur.

Tout comme pour l'article 4, paragraphe (1), la Chambre est d'avis que les dispositions figurant aux articles 7 à 10 nécessitent un certain nombre de précisions quant aux missions et pouvoirs du fonctionnaire sanctionnateur, cela dans un souci de sécurité juridique et pour éviter des abus.

Ainsi, le paragraphe (1) de l'article 7 prévoit d'abord que, *„dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques“*.

Concernant cette disposition, la Chambre recommande de préciser quelles *„compétences“* spécifiques y sont visées et de définir clairement les *„données pertinentes“* qui seront accessibles au fonctionnaire sanctionnateur.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le texte amendé du projet de loi comporte désormais quelques règles à respecter par le fonctionnaire pour ce qui est de l'information et des droits de la défense du contrevenant dans le cadre de la procédure projetée. La Chambre estime qu'il serait toutefois avantageux de compléter la future loi encore par certaines autres règles d'ordre procédural, notamment concernant l'instruction du dossier par le fonctionnaire sanctionnateur, cela non seulement dans un souci de protection des droits de toutes les parties impliquées dans la procédure, mais également afin de soutenir l'autorité administrative nouvellement créée dans l'accomplissement de sa mission.

De l'avis de la Chambre, il serait par exemple utile de préciser dans le texte que le fonctionnaire sanctionnateur peut demander aux agents constatateurs visés à l'article 5 un rapport (oral ou écrit) complémentaire au constat écrit des infractions. Une telle précision pourrait notamment servir à éclaircir le fonctionnaire sur les faits dans le cas où le contrevenant contesterait la commission de l'infraction lui reprochée. La Chambre propose donc de compléter l'article 7 par un paragraphe (4) libellé comme suit:

„(4) Le fonctionnaire sanctionnateur peut demander un rapport écrit ou oral aux personnes visées à l'article 5.“

L'article 9 figure dans une sous-section 2 intitulée *„Notification de la décision“*. Or, cet article, tel qu'amendé, ne porte que sur la prise de décision administrative par le fonctionnaire sanctionnateur sans traiter de la notification de cette décision.

De plus, la Chambre constate que l'article 8, qui porte tant sur les modalités de prise de décision que sur celles de la notification de la décision, figure dans une sous-section 1^{re} intitulée *„Déroulement de la procédure“*.

Dans un souci de clarté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande de supprimer tout simplement les deux titres *„Sous-section 1^{re}. – Déroulement de la procédure“* et *„Sous-section 2. – Notification de la décision“*, qui ne font en effet que prêter à confusion.

L'article 10, paragraphe (1), dispose que „*le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée*“. La Chambre est d'avis qu'il serait utile de définir un délai dans lequel la copie de la décision devra être transmise à la commune.

Ad article 15

L'article 15, paragraphe (1), dispose que „*le paiement immédiat sanctionnant les infractions constatées par les agents visés à l'article 5 est effectué à la recette communale par carte bancaire de débit oit de crédit ou par virement ou en espèces*“.

D'un point de vue formel, il faudra d'abord écrire „*le paiement immédiat de l'amende sanctionnant les infractions constatées (...)*“ à ladite disposition.

Quant au fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que, en application de la disposition en question, le paiement immédiat de l'amende est à effectuer dans tous les cas à la recette communale, donc également concernant les infractions constatées par les membres du cadre policier de la Police grand-ducale.

La Chambre fait remarquer qu'il faudra assurer le transfert d'informations entre la Police grand-ducale, qui constate les infractions commises sur les territoires municipaux, et les communes, qui encaissent les amendes relatives auxdites infractions.

En outre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics signale que le texte amendé sous avis ne fournit aucune précision relative aux éventuels frais de virement, de versement ou d'encaissement (à l'instar de ce qui est par exemple prévu par le 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), l'article 15, paragraphe (2), se limitant à énoncer que „*des modalités supplémentaires relatives au paiement immédiat peuvent être déterminées par règlement grand-ducal*“. La Chambre regrette que le projet de ce règlement grand-ducal n'ait pas été joint au dossier lui soumis pour avis.

Ad articles 18 et 19

Les articles 18 et 19 portent organisation de registres des sanctions administratives communales, tenus auprès du fonctionnaire sanctionnateur, auprès des communes et auprès de la Police grand-ducale.

Concernant les données que ces registres doivent contenir, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il serait utile d'y faire figurer également la motivation sur la base de laquelle le fonctionnaire sanctionnateur a pris sa décision.

L'article 19, paragraphe (1), dispose que „*les communes et la Police grand-ducale tiennent un fichier des sanctions administratives*“. Cette disposition, nouvellement introduite par l'amendement 22 sous avis, manque de clarté. En effet, il n'est pas clair si les communes et la Police doivent tenir ensemble un seul fichier, si toutes les communes ensemble doivent disposer d'un fichier et la Police doit également mettre en place un tel, ou encore si chaque commune doit tenir son registre propre. Le commentaire de l'amendement 22 ne fournit malheureusement pas d'explication utile à ce sujet.

En ce qui concerne l'article 19, paragraphe (2), la Chambre se demande pourquoi l'information sur „*les sanctions infligées par le fonctionnaire sanctionnateur*“ ne figure pas parmi les données à inscrire dans le registre des sanctions détenu auprès des communes et de la Police grand-ducale, alors qu'elle est pourtant mentionnée parmi celles que le fichier du fonctionnaire sanctionnateur doit contenir.

Ad article 20

Concernant l'article 20 – qui énumère les différentes infractions donnant lieu à une amende administrative et pouvant être insérées dans les règlements de police générale des communes – la Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie d'abord aux remarques d'ordre général présentées ci-dessus.

Ensuite, elle constate que, selon les dispositions de l'article en question, certaines infractions peuvent être commises sur la „*voie publique*“, alors que d'autres peuvent être commises dans des „*lieux publics*“ ou encore sur des „*places publiques*“. Afin d'éviter des confusions à ce sujet, la Chambre recommande d'utiliser à chaque fois les termes „*voie publique*“.

Aux termes de l'article 20, point 1°, peut être érigé en infraction „*le fait d'occuper la voie publique afin d'y exercer une profession, une activité industrielle, commerciale, artisanale ou artistique sans y être autorisé par le bourgmestre*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande pourquoi le fait d'occuper la voie publique sans y être autorisé ne peut pas de façon générale être érigé en infraction. Ainsi, le fait de ne pas respecter les horaires d'ouverture d'aires et de parcs publics, fixés par les communes, pourrait par exemple constituer une infraction donnant lieu à une amende administrative. La Chambre propose d'adapter le texte en conséquence.

Ad article 21

L'article 21, point 2), prévoit d'abroger l'article 551, point 4°, du Code pénal.

Selon le commentaire des articles joint au projet de loi initial, cette abrogation se justifie par le fait que l'article 20, point 2°, du projet de loi prévoit l'institution d'une sanction administrative „pour les mêmes faits“ que ceux actuellement réprimés sur le plan pénal.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève toutefois que l'article 551, point 4°, du Code pénal punit les personnes „qui, sans nécessité, ou sans permission de l'autorité compétente, auront embarrassé les rues, les places ou toutes autres parties de la voie publique, soit en y laissant des matériaux, des échafaudages ou d'autres objets quelconques, soit en y creusant des excavations“, alors que l'article 20, point 2°, du texte sous avis vise seulement la répression du „fait d'encombrer des rues, places ou toutes autres parties de la voie publique, soit en y déposant ou en y laissant des matériaux ou autres objets“.

Il y a donc lieu de compléter cette dernière disposition en y reprenant la terminologie exacte de l'article 551, point 4°.

Ad article 23

L'article 23, point 5), prévoit de remplacer le dernier alinéa de l'article 99 de la loi communale par une nouvelle disposition.

Dans un souci de simplification, la Chambre recommande d'utiliser l'intitulé abrégé officiel de la future loi relative aux sanctions administratives communales et de reformuler ladite disposition dès lors comme suit:

„L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales modifiant 1° le Code pénal; 2° le Code de procédure pénale; 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans une ou deux communes à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service.“

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les observations et recommandations qui précèdent – et tout particulièrement des remarques préliminaires du présent avis – que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se déclarer d'accord avec le projet de loi relatif aux sanctions administratives communales, tel qu'il est modifié par les amendements gouvernementaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 13 juin 2018.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF

