

N° 7126
CHAMBRE DES DEPUTES
 Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI

relative aux sanctions administratives communales modifiant

- 1. Le Code pénal;**
- 2. Le Code d'instruction criminelle;**
- 3. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

* * *

(Dépôt: le 4.4.2017)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (22.3.2017)	1
2) Exposé des motifs	2
3) Texte du projet de loi	14
4) Commentaire des articles	19

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Intérieur et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de l'Intérieur est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi relative aux sanctions administratives communales modifiant

1. Le Code pénal;
2. Le Code d'instruction criminelle;
3. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Palais de Luxembourg, le 22 mars 2017

Le Ministre de l'Intérieur,

Dan KERSCH

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

Les communes luxembourgeoises se voient confrontées à une recrudescence de petites infractions, généralement qualifiées d'„incivilités“ que les organes répressifs de l'Etat peinent souvent à poursuivre, ce qui mine, dans les faits, le maintien de l'ordre public.

En effet, cet état des choses suscite un sentiment d'impunité chez les auteurs et un désarroi auprès de la population respectueuse des règles de la vie sociale.

Le retrait du rôle de la Chambre des députés du projet de loi relatif à l'élargissement des compétences des agents municipaux¹, à la suite d'un avis très critique du Conseil d'Etat, pose la question d'une nouvelle orientation de la lutte contre les infractions mineures, encore appelées „incivilités“.

Ainsi, le Conseil d'Etat considère-t-il dans son avis précité „*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*“. Par ailleurs „*la fixation d'un catalogue de contraventions communales par voie de règlement grand-ducal n'est pas davantage exempte de toute critique*“ alors 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*“.

Devant ce constat et face au besoin des communes de disposer d'un instrument leur permettant de lutter contre la petite délinquance, les actes de vandalisme et autres incivilités que le droit pénal et les organes répressifs ne permettent plus d'endiguer efficacement, le Gouvernement a engagé une réflexion sur des alternatives possibles.

L'introduction de sanctions administratives, à l'instar de la loi belge du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales² constitue une piste envisageable tout en simplifiant par rapport à ce régime. Ainsi, il n'est pas prévu de créer des infractions mixtes, de sanctionner les mineurs, de prévoir des prestations citoyennes ou de créer des procédures de médiation. Le projet de loi évite encore de créer des procédures lourdes et de nouvelles autorités administratives dans chaque commune du Grand-Duché de Luxembourg, dont la mission serait de sanctionner les infractions aux règlements communaux. Le Gouvernement entend en effet installer un système de sanctions simplifié autant que possible tout en ne négligeant pas les garanties juridiques dont tout justiciable doit disposer dans un Etat de droit.

Le législateur belge a opté en l'occurrence, après une expérience d'une dizaine d'années avec l'instrument des sanctions administratives communales, pour une loi spécifique ayant pour objectif de moderniser et de préciser l'ancienne réglementation, en tenant compte des évolutions sur le terrain quant à l'application de ces sanctions.

Le gouvernement belge motivait ainsi le recours aux sanctions administratives communales. Elles „*concernent (...) les affaires peu importantes au regard de l'ensemble du droit pénal, mais répriment néanmoins les comportements qui sont ressentis comme étant très dérangeants par la population dans sa vie quotidienne. Dans ce sens, il n'est dès lors pas très logique non plus que le traitement de ces infractions soit intégralement confié aux juridictions pénales. Ces dernières sont, à juste titre, d'avis. qu'elles doivent consacrer leurs moyens limités aux formes plus sérieuses de criminalité. Dans la pratique, nous devons dès lors également constater que, si un procès-verbal est déjà dressé en cas d'infraction à un règlement de police, ce procès-verbal est souvent classé sans suite par le Procureur du Roi compétent. Ceci implique que les communes sont privées de fait, de la possibilité de faire respecter leurs ordonnances de police. Par conséquent, elles sont dans l'incapacité de lutter contre toute forme de dérangement local. Afin de pallier cela, le présent projet prévoit que les communes pourraient faire traiter l'infraction (...) au niveau administratif. Ainsi le gouvernement a la volonté de créer un réel droit des sanctions administratives au niveau communal*“³.

En 2005 le législateur belge apporte les précisions suivantes: „*Le système démocratique suppose à la fois que l'on édicte des règles, que ces règles soient respectées et que toute violation soit punie. L'évolution de la société et le nombre croissant de matières que doit traiter l'appareil judiciaire ont conduit à ce que restent impunies certaines règles dont plusieurs figuraient dans le Code pénal. Au*

1 Doc. part. 5916

2 Moniteur belge du 31 décembre 2013

3 Doc. parl., Ch. Repr., sess. Ord. 1998-1999, n° 49-2031/1, pp. 1-2.

bout d'un certain temps une telle situation peut avoir comme conséquence que soient poussés à outrance les conflits au sein de la société, principalement dans les grandes villes, que les personnes qui sont supposées poursuivre les auteurs de ces infractions perdent toute motivation et que l'autorité de l'Etat en soit ainsi ébranlée. (...) Ce dispositif a pour objectif de réprimer effectivement et de sanctionner administrativement non seulement ces infractions, mais également certains comportements qui relèvent actuellement encore exclusivement de la loi pénale. Sans porter le moindre préjudice aux droits de la défense, l'on vise à éviter de maintenir un climat d'impunité étant donné que cette situation serait extrêmement préjudiciable à tous. (...) Il est proposé de charger les autorités communales – qui sont à la base de la démocratie – de la réalisation de cet objectif⁴.

Le Conseil d'Etat luxembourgeois ne met pas directement en doute la constitutionnalité de l'instrument des sanctions administratives et reconnaît sa conformité avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors que toutes les garanties substantielles et procédurales de la matière pénale sont données, mais il a toujours marqué certaines réserves par rapport à „l'émergence d'un ordre répressif administratif“, qui risque de porter atteinte au rôle constitutionnel du juge judiciaire et aux droits individuels.

Cependant, dans une étude sur les sanctions administratives au Luxembourg, Georges Ravarani admet que: *„Les temps sont révolus où quelques lois, bien rédigées, suffisaient à réguler la vie en société et où toute violation de ces lois était passible des foudres de la loi pénale, avec les garanties, il est vrai, de la procédure pénale. La vie économique et sociale tourne à un tel rythme, les textes qui tentent de l'encadrer foisonnent et doivent être constamment adaptés, les écarts potentiels et réels des prescriptions de ces textes souvent éphémères sont tellement nombreux qu'il est tout simplement illusoire de les faire régir tous par le droit pénal. La sanction administrative est le moyen rêvé pour maintenir la machine opérationnelle. Souple et néanmoins efficace, délestée des contraintes procédurales pénales. Elle a été parée de toutes les vertus. Ainsi elle ne tendrait pas à dépénaliser mais à mieux pénaliser. (...) Seulement, à trop vouloir s'accommoder de cet instrument miracle, on risque de se retrouver devant un redoutable danger pour les libertés individuelles et les droits fondamentaux des citoyens. (...) Face au constat que l'Etat moderne ne peut plus se passer de l'instrument des sanctions administratives, il est indispensable de les encadrer par de sérieuses garanties pour les citoyens.“⁵*

Bien que les sanctions administratives soient connues dans l'ordre juridique luxembourgeois depuis le XIX^e siècle⁶ et qu'elles existent dans de nombreux domaines des systèmes juridiques belge, français et communautaire, des questions fondamentales à leur propos resurgissent chaque fois que le législateur entend en introduire de nouvelles. Le système des sanctions administratives communales que le Gouvernement propose de créer introduit de nouvelles sanctions de nature pénale (1), légitimes au regard tant de la Constitution que de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (2), infligées par une autorité administrative (3), contre les décisions de laquelle un recours juridictionnel doit être admis (4).

1) La qualification juridique des sanctions administratives

La sanction administrative peut se définir comme *„un acte administratif unilatéral à contenu punitif.“* qui exprime le *„pouvoir répressif accordé à l'Administration pour punir des comportements sociaux considérés comme des infractions à une réglementation préexistante.“⁷* Les jurisprudences nationale et internationale qualifient les sanctions administratives de peines⁸.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a jugé que les sanctions pécuniaires prononcées par des autorités administratives indépendantes exerçant un pouvoir répressif sont des „sanctions

4 Doc. parl., Ch. Repr., sess. 2004-2005, n° 51-1845/001, pp. 19.20.

5 Les sanctions administratives en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas, Analyse comparée, Bruxelles 2011, Contribution de M. Georges RAVARANI, président de la Cour administrative.

6 Législation sur les droits d'enregistrement du 22 frimaire an VII qui prévoit des sanctions sous forme d'amendes ou de multiples des droits; arrêté grand-ducal du 17 juin 1872 sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, in Georges Wivenes „Les sanctions administratives à travers les avis du Conseil d'Etat du Luxembourg“, 2011.

7 JCLAdministratif, Fasc. 108-40, 1°.

8 Cour const. Arrêts des 22 mars 2002, n° 12/02 (M. A n° 40 du 12 avril 2002, p. 672) et 30 janvier 2004, n° 19/04 (M. A n° 18 du 16 février 2004, p. 304), CEDH, arrêts Engel du 8 juin 1976 (série A, n° 22), Öztürk du 21 février 1984 (série A, n° 73) et Lutz du 25 août 1987 (série A, n° 123).

pénales“ au sens de l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme et des libertés fondamentales⁹.

Le caractère pénal d’une sanction est déterminé par la CEDH en fonction de trois critères:

- la qualification donnée par le droit interne de l’Etat en cause,
- la nature même de l’infraction, à savoir la transgression d’une norme générale ayant un caractère à la fois dissuasif et répressif,
- et la gravité de la sanction encourue.

Le premier critère n’est pas jugé déterminant et n’a qu’une valeur relative, les deux derniers sont alternatifs¹⁰.

A titre d’illustration, le retrait de points du permis de conduire, dans lequel le juge français voyait une sanction administrative relève de la „*matière pénale*“ au sens de l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme et des libertés fondamentales¹¹.

Le Conseil d’Etat et le Conseil constitutionnel français se sont ralliés à la Cour européenne¹². Le Conseil d’Etat luxembourgeois, en s’alignant sur la logique de la Cour européenne des droits de l’homme, reconnaît à la sanction administrative une nature pénale et la soumet à toutes les exigences de forme et de fond prévues en matière pénale.

Les sanctions administratives doivent dès lors respecter les principes découlant de l’article 14 de la Constitution¹³ et des articles 6 et 7¹⁴ de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales ainsi que de l’article 2 du protocole n° 7 à cette même convention¹⁵.

Conformément à l’article 14 de la Constitution de 1868 „*Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu’en vertu de la loi*“. L’infraction et la peine en matière administrative sont donc soumises aux mêmes critères de définition et de précision que le délit et la peine pénales ainsi qu’au principe de proportionnalité de la sanction par rapport à la gravité de l’infraction. Le principe de la légalité des peines a encore pour conséquence que seule la loi au sens formel peut incriminer, c’est-à-dire ériger des faits ou des comportements en infraction et établir des peines¹⁶.

En vertu de l’article 107 de la Constitution et de l’article 29 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, il appartient au conseil communal de faire les règlements communaux auquel les infractions sont punies d’une peine de police, à moins que d’autres peines soient prévues par des lois spéciales. Le projet de loi a pour objet de définir un catalogue d’infractions réprimées par des sanctions administratives que les conseils communaux pourront adopter dans leur règlement de police générale. Les infractions définies par le législateur seront passibles de sanctions administratives à l’exclusion de peines pénales.

Ce sera donc le législateur qui par la voie d’une loi spéciale établira les incriminations en définissant un catalogue d’infractions susceptibles d’être sanctionnées. La création d’un tel catalogue envisagée par le projet de loi n° 5916 concernant l’élargissement des compétences des agents municipaux a donné lieu à certaines critiques par le Conseil d’Etat¹⁷. Or, le présent projet de loi n’a pas pour objet la création d’un nouveau droit pénal communal proprement dit, mais l’introduction d’un système de sanctions administratives qui ne relèvera pas du droit pénal. Etant donné que les incriminations seront établies par la loi, les questions de la légalité des peines et de la compétence des communes en matière d’établissement des infractions ne se posent plus. C’est par référence à la loi portant introduction des sanctions administratives que les communes se limitent à l’introduction dans leur règlement de police générale des seules sanctions qui sont nécessaires au maintien de l’ordre public sur leur territoire en application du principe de proportionnalité.

9 CEDH, 27 août 2002, n° 58188/00, Didier c/ France: RD publ. 2003, p. 3), JCL Fasc. 6526, n° 70.

10 CEDH arrêts Engel du 8 juin 1976 (série A, n° 22), „Putz c/ Autriche“, 22 février 1996, n° 18892/91, par. 31: Rec. CEDH 1996, 1)

11 CEDH, 23 septembre 1998, n° 27812/95, Malige c/ France, Rec. CEDH 1998, VII.

12 CE, avis, 27 septembre 1999, n° 208242, Rouxel: Jurisdata n° 1999-051112, Cons. Const. 16 juin 1999, déc, n° 99-411 DC

13 Art. 14: „Nulle peine ne peut être établie, ni appliquée qu’en vertu d’une loi.“

14 Art. 6: Droit au procès équitable, Art. 7: Principe de légalité des peines pénales.

15 Art. 2: Droit à un double degré de juridiction en matière pénale.

16 Avis du 8 décembre 1998 sur le projet de la loi portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières (Doc. parl. n° 4488¹)

17 Doc. parl. 5916¹.

Procéder par référence à la loi n'est pas nouveau. L'article 29 de la loi communale autorise déjà les communes à introduire des peines de police pour les infractions à leurs règlements. Cette fois cependant, pour de bonnes raisons, le projet de loi va plus loin en n'autorisant pas seulement les autorités communales à créer des incriminations, mais en les créant elles-mêmes tout en donnant la faculté aux communes d'adopter celles qui sont nécessaires pour le maintien de l'ordre public sur leur territoire. Il est logique que dans ces conditions, l'ensemble des contraventions réprimées par des sanctions administratives ne sera pas identique dans toutes les communes et n'aura même pas besoin de l'être. En effet la répression d'un phénomène suppose que ce phénomène existe ou du moins qu'il y ait un risque que ce phénomène prenne naissance. Si l'ensemble des sanctions administratives ne sera pas adopté dans toutes les communes, l'établissement du catalogue aura le mérite que les définitions des incriminations seront identiques dans toutes les communes.

2) La légitimité du système des sanctions administratives

Historiquement la sanction administrative a fait l'objet de nombreuses critiques de principe, essentiellement fondées sur l'atteinte portée à la séparation des pouvoirs.

Les sanctions administratives ne sont pas, en principe, infligées par le juge, mais par une autorité administrative désignée par la loi (ministre, autorité administrative indépendante ou fonctionnaire) et apparaissent le plus souvent dans des secteurs d'activités qu'il s'agit de réguler comme par exemple l'assurance maladie, le secteur financier, la protection des données, la concurrence et d'autres encore. Les sanctions administratives communales ne peuvent pas être rangées dans cette catégorie alors qu'elles sont destinées à prévenir et à réprimer des contraventions de droit commun qui ne sont pas, en pratique, poursuivies par les autorités compétentes.

La légalité des sanctions prononcées par des autorités administratives est généralement appréciée par rapport au principe de la séparation des pouvoirs et au principe „non bis in idem“ et cet examen conduit à admettre la légitimité des sanctions administratives de manière conditionnelle. C'est le cas tant au Luxembourg que dans les jurisprudences française et européenne.

a) Par rapport au principe de la séparation des pouvoirs

La question de la conformité de l'instrument de la sanction administrative avec le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, a été abordée par le Conseil d'Etat tant en ce qui concerne la base constitutionnelle de la sanction administrative, qu'en ce qui est des fonctions juridictionnelles.

Le fait que les sanctions administratives n'ont pas de base constitutionnelle n'empêche pas leur légitimité.

Après avoir retenu dans un avis datant de 1994¹⁸ que „*même si ce genre de mesures administratives ne peut se réclamer en droit luxembourgeois d'un fondement constitutionnel explicite, ... aucun principe constitutionnel ne s'oppose à ce que la loi attribue le soin de prononcer une sanction à une autorité non judiciaire*“, le Conseil d'Etat constate en 2009 que „*l'instauration de sanctions par une autorité administrative agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique est admise tant par la Cour constitutionnelle que par la Cour européenne des droits de l'Homme*“¹⁹.

Dans l'avis de 1994 précité le Conseil d'Etat s'est référé aux débats menés en France pour écarter la critique d'une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs: „*le principe de séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique puisse exercer un pouvoir de sanction*“ dès lors que „*d'une part la sanction susceptible d'être infligée est exclusive*

18 Avis du 22 novembre 1994 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant: 1) l'entrée et le séjour des étrangers 2) le contrôle médical des étrangers 3) l'emploi de la main-d'œuvre étrangère (doc. parl. n° 4013).

19 Avis du 14 juillet 2009 sur le projet de loi portant réforme de l'assurance accident et modifiant: 1. le Code de la Sécurité sociale, 2. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, 3. la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat, 4. le Code du Travail, 5. la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement au soutien au développement rural, 6. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (doc. parl. n° 5899⁶).

*de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis.*²⁰

Les interrogations de 1994 du Conseil d'Etat se retrouvent dans le rapport de la commission juridique de la Chambre des députés au sujet du même projet de loi: *„Dans le domaine des infractions aux lois, la Commission juridique estime qu'il faut en principe avoir recours à des amendes pénales, susceptibles d'un recours devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, garants naturels des libertés publiques. La Commission insiste à ce qu'à l'avenir les sanctions administratives soient limitées à un strict minimum.*“

La répression par une autorité administrative ne rend pas illégitime les sanctions administratives. A cet égard, la position du Conseil d'Etat a évolué.

Le Conseil d'Etat a résumé ses réserves par rapport aux sanctions administratives dans un avis de 2009²¹. Se plaçant dans la perspective de la séparation des pouvoirs, le Conseil souligne que *„dans notre système juridique, le pouvoir judiciaire est celui qui instruit les dossiers conformément au Code d'instruction criminelle et prononce des peines prévues dans un texte légal. Si le principe des sanctions administratives est admis, il faudra néanmoins veiller à ce qu'un tel procédé soit prévu dans des limites strictes et que le pouvoir administratif ne se substitue pas au pouvoir judiciaire*“.

b) Par rapport au principe „non bis in idem“

Le Conseil d'Etat rappelle régulièrement le respect du principe „non bis in idem“. En l'absence de disposition spécifique dans la Constitution luxembourgeoise, la Haute Corporation fonde ce principe sur l'article 4 du Protocole n° 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales²² et sur l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques²³.

Selon le Conseil d'Etat, le principe „non bis in idem“ *„veut que pour une même infraction, il ne soit prononcé qu'une seule peine*“. En d'autres termes, les mêmes dispositions d'une loi ne peuvent être sanctionnées au titre du droit pénal et du droit administratif. Le Gouvernement n'entend pas entrer en conflit avec le principe alors qu'il prévoit que les faits punis de sanctions administratives le soient par cette voie à l'exclusion de toute autre.

Dans les cas où le cumul des sanctions administrative et pénale est exclu, le Conseil d'Etat donne nettement sa préférence à la procédure pénale plus respectueuse des droits du justiciable. Ainsi, dans un avis de 2010²⁴, le Conseil d'Etat note avec satisfaction que le cumul est exclu dès lors que *„les sanctions administratives ne pourront trouver application que dans la mesure où les manquements visés ne [font] pas l'objet d'une sanction pénale*“. Toujours, dans deux autres avis de 2010²⁵, le Conseil d'Etat considère qu' *„une amende administrative ne peut donc être prévue par la loi que si les manquements à celle-ci ne font pas l'objet d'une sanction pénale*“.

c) Une légitimité conditionnelle

Le Conseil d'Etat ne met pas directement en doute la constitutionnalité de l'instrument des sanctions administratives et reconnaît sa conformité avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors que toutes les garanties substantielles et procédurales de la matière pénale sont données, mais il a toujours marqué certaines réserves par rapport à *„l'émergence d'un ordre répressif administratif*“, qui risque de porter atteinte au rôle constitutionnel du juge judiciaire et aux droits individuels. Ses avis supposent quatre conditions pour admettre la légitimité du

20 Georges Wivenes, précité.

21 Avis du 2 juin 2009 sur le projet de loi portant introduction d'un Code de la consommation (doc. parl. n° 5881A²).

22 Article 4.– Droit à ne pas être jugé ou puni deux fois: *„Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat.*“

23 Article 14, paragraphe 7: *„Nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays.*“

24 Avis du 4 mai 2010 (doc. parl. n°5718⁴)

25 Avis du 23 novembre 2010 sur le projet de loi portant réforme du système de soins de santé et modifiant: 1. Le Code de la Sécurité sociale; 2. la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers (doc. parl. n° 6196³). Avis du 17 décembre 2010 sur le projet de loi sur les réseaux et les services de communications électroniques (doc. parl. n° 6149²).

système des sanctions administratives: la légalité de l'incrimination, la légalité de la sanction, le respect des droits de la défense et le recours de pleine juridiction.

Le Conseil d'Etat exige qu'en matière administrative l'infraction soit prévue par la loi et qu'elle soit soumise aux mêmes critères de précision que le délit pénal. En s'inspirant de la jurisprudence de la CEDH, la Haute Cour s'attache à la protection des droits de la défense en exigeant le respect des garanties inhérentes à un procès équitable et d'un recours de pleine juridiction contre la décision d'une autorité administrative d'infliger une sanction. A ce sujet le Conseil d'Etat a rappelé dans un avis de 2011²⁶ que „si la Cour européenne des droits de l'homme admet en effet que des amendes administratives, assimilables à des sanctions pénales, peuvent être prononcées par des autorités ne réunissant pas toutes les caractéristiques du tribunal visé par l'article 6, paragraphe 1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme, elle exige toutefois que le justiciable dispose contre ces sanctions d'un recours en réformation“²⁷.

Si le Conseil d'Etat admet la légitimité de principe des sanctions administratives, il persiste dans la critique de certains aspects, notamment le cumul des sanctions pénales et administratives, des garanties du justiciable diminuées et le risque „d'émergence d'un ordre répressif administratif“.

Cependant:

- la légitimité d'un système de sanctions administratives n'est pas susceptible d'être remis en question eu égard à la position des juridictions supérieures nationales ainsi que de celle de la CEDH,
- il y a lieu de mettre les réserves du Conseil d'Etat dans le contexte des sanctions administratives communales qui sont supposées devenir des peines mineures pour des contraventions mineures,
- le projet de loi met en oeuvre une procédure répressive faisant bénéficier le justiciable de garanties adaptées à la gravité des contraventions à réprimer et aux sanctions à prononcer et remplissant les critères du procès équitable,
- la question du cumul des sanctions administratives et pénales ne se pose pas alors qu'il est exclu par le projet de loi.

En France, le Conseil constitutionnel admet la conformité des sanctions administratives à la Constitution alors que ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni une autre norme de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que le législateur investisse une autorité administrative du pouvoir de prononcer des sanctions pécuniaires ou autres à l'exception des peines privatives de liberté dans les limites nécessaires à l'accomplissement de sa mission²⁸.

Cependant, le Conseil constitutionnel pose des conditions pour la conformité des sanctions administratives à la Constitution: respect de la légalité des délits et des peines, de la présomption d'innocence, de la personnalité des peines, de la nécessité et de la proportionnalité des peines, du respect des droits de la défense et de l'application immédiate de la peine la plus douce.

Des auteurs français admettent désormais largement que le pouvoir de sanction est un procédé administratif parmi d'autres, au service de l'exécution des actes administratifs et, plus généralement, des règles de droit. La notion a „définitivement trouvé droit de cité dans notre ordre juridique“²⁹. L'Etat de droit ne répudie pas „de plano“ l'intervention répressive des autorités administratives. Le phénomène des sanctions administratives a connu un développement spectaculaire dans les Etats membres de l'Union européenne et sa légitimité est acquise en droit communautaire et en droit européen des droits de l'homme³⁰.

Pour le Conseil d'Etat français, et au regard des sanctions pénales, „le développement des sanctions administratives s'explique par des préoccupations essentiellement pratiques“. Le choix du législateur entre sanction pénale et sanction administrative est opéré dans un souci d'efficacité de la répression. „Deux hypothèses conduisent généralement au choix: soit les sanctions pénales ne sont pas appliquées (...) et les obligations dont elles sont censées assurer le respect ne sont plus respectées; soit elles font au contraire l'objet d'une utilisation de masse, et c'est alors la volonté de désencombrer les tribunaux

26 Avis du 17 mai 2011 (Doc. parl. n° 6243⁴)

27 Georges Wivenes, précité.

28 Droit administratif général Tome 1, R. Chapus, Montchrestien, 15ème édition 2001, n° 1353 ss.

29 JCL administratif, Fasc. 108-40, 2°

30 F. Moderne, La sanction administrative, RFDA 2002.

*qui motive le recours à une sanction administrative*³¹. Les sanctions administratives n'ont donc pas vocation à se substituer au pouvoir judiciaire, mais remplissent une fonction complémentaire.

Par l'arrêt *Öztürk c/ Allemagne* du 21 février 1984, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) admet la légitimité du système des sanctions administratives au regard de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales:

- en admettant que les Etats peuvent, au nom des „*impératifs de la bonne administration de la justice*“, décharger les autorités judiciaires de la poursuite et de la répression d'infractions de masse d'importance mineure,
- et encadre les sanctions administratives de nature pénale au sens de la jurisprudence „*Engel*“ par les règles du procès équitable.

Le projet de loi prévoit une sanction administrative consistant exclusivement en une amende dont le minimum et le maximum sont supposés ne pas excéder les peines de police, c.-à-d. une amende de 25 à 250 EUR. L'amende administrative peut être infligée de deux manières différentes.

Des conditions formelles sont mises en oeuvre pour réprimer des infractions par des sanctions administratives. Les principes fondamentaux du droit pénal s'appliquent à la répression administrative sans qu'il soit nécessaire cependant d'assimiler entièrement la répression administrative à la répression pénale³².

Le projet de loi établit une procédure qui tient compte des principes du contradictoire et du respect des droits de la défense afin d'éviter qu'une sanction administrative ne puisse être infligée à une personne sans que celle-ci ait été mise en mesure de connaître les charges qui existent contre elle et sans qu'elle ait eu la possibilité de faire valoir ses moyens de défense. Il faut que la décision infligeant la sanction soit motivée et il faut prévoir un recours en réformation contre la décision afin de permettre au juge administratif d'examiner l'opportunité de la décision attaquée et d'y substituer sa propre décision³³.

3) La sanction infligée par une autorité administrative

Le projet de loi prévoit que le contrevenant peut acquitter l'amende administrative par un paiement immédiat. A défaut l'amende sera définitivement infligée par une autorité administrative que le projet de loi se propose de créer.

a) Paiement immédiat

Les compétences des agents municipaux sont élargies. A côté de leur mission traditionnelle de constatation d'infractions en matière de stationnement, les agents municipaux vont concourir au constat d'infractions aux règlements de police générale qui sont punies de sanctions administratives.

Les agents municipaux demeurent sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins et remplissent leurs fonctions en accord avec le commandant du commissariat de police en ce qui concerne leurs compétences en matière de stationnement de véhicules.

Le constat des faits réprimés par des sanctions administratives est exercé sous la seule autorité du bourgmestre. Les compétences des agents municipaux sont en outre étendues au constat des contraventions aux règlements de police générale sanctionnées pénalement et de certains délits spécifiques. Ils deviennent, sous des conditions de carrière et de formation, des agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire placés sous la surveillance du Procureur d'Etat.

Afin d'éviter autant que possible que des procédures administratives disproportionnées à la gravité des faits et à l'importance de l'amende, le projet de loi s'efforce de créer un cadre juridique favorisant le paiement immédiat de l'amende par le contrevenant soit sur place, auprès de l'agent qui a constaté

31 JCL administratif, 108-40, 4°.

32 Traité de droit administratif, tome I, Dalloz 2011.

33 Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du projet de loi relative au retrait obligatoire et au rachat obligatoire de titres de sociétés admis ou ayant admis à la négociation un marché réglementé ou ayant fait l'objet d'une offre au public et portant modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier (Doc. parl. n° 5978, pp 8 et 9), TA 1^{er} juillet 1999, n° 10963, avis CA 29 octobre 20019 (Doc. parl. 6072¹, pp 3 ss.), avis CE 22 novembre 1994 (Doc. parl. n° 4103, p. 18)

l'infraction, sauf en ce qui concerne les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, soit auprès de la recette communale dans un délai de huit jours. A cet effet, le tarif du paiement immédiat est fixé à un montant modéré de 25 euros quel que soit le comportement sanctionné. Le contrevenant est averti qu'à défaut de paiement immédiat, il risque de se voir infliger une sanction administrative de 25 euros au moins et de 250 euros au plus, assortie de frais administratifs à concurrence de 15 euros. En cas de paiement immédiat, les poursuites sont éteintes et aucun recours ne sera possible.

b) Poursuite et instruction

Seulement à défaut de paiement immédiat de l'amende administrative auprès de l'agent constatateur ou à la recette communale, le constat de l'infraction sera transmis à l'autorité administrative chargée d'infliger l'amende. Cette autorité conduira la poursuite contre le délinquant à charge et à décharge et soit acquitte le contrevenant, soit prononce une amende à son encontre. Contrairement à la procédure pénale, les fonctions de poursuite, d'instruction et de sanction sont cumulées. Il n'en résulte pas cependant une atteinte aux droits de la défense ou à l'exigence d'un procès équitable.

En matière de sanctions administratives, une instruction comparable à l'instruction pénale n'a pas lieu. Aucun acte d'instruction n'est accompli, ni en amont, ni en aval du constat de l'infraction effectué par l'agent constatateur. Ne sont en effet constatés que des infractions dont les faits et l'auteur sont connus au moment de la commission, rendant superflue toute mesure d'instruction.

En ce qui concerne le principe de l'opportunité des poursuites, le Conseil d'Etat français a décidé qu'une autorité administrative qui dispose du pouvoir de sanction a un large pouvoir d'appréciation et qu'elle peut décider de renoncer à des poursuites sous le contrôle du juge.³⁴

Dans une affaire portant sur la séparation des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement, la CEDH a certes jugé que la relative confusion des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement dans le cadre d'une procédure de sanction conduite par un organisme qui, en droit français interne était qualifié de juridiction administrative spécialisée et non d'autorité administrative, était contraire à l'article 6 paragraphe 1^{er} de la Convention. Or, l'arrêt a été interprété comme devant s'analyser davantage comme un développement de la jurisprudence de la CEDH sur la séparation des fonctions de poursuite et de jugement au sein de juridictions que comme une extension des exigences de l'article 6 paragraphe 1^{er} aux autorités administratives dotées d'un pouvoir de sanction.³⁵

Le cumul des fonctions de poursuite et de jugement n'affecte pas d'illégalité une procédure de sanction administrative au motif que l'autorité qui sanctionne manque d'impartialité, aux conditions du procès équitable et ne respecte pas les droits de la défense. Par ailleurs, les exigences du procès équitable ne doivent pas être remplies au niveau de la procédure de sanction administrative si les conditions qui suivent sont remplies.

c) Sanction

Il a été exposé ci-dessus que les sanctions pécuniaires, quel que soit l'organe qui les prononce, constituent des „sanctions pénales“. La CEDH a jugé que les sanctions administratives de nature pénale tombent sous le champ d'application des règles du procès équitable énoncées à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales³⁶.

Si l'article 6 est applicable, les garanties qu'il énonce ne s'imposent pas pour autant à tous les degrés de la procédure. Les auteurs, distinguent suivant que la sanction est infligée par une juridiction ordinaire ou devant un organe qui n'est pas une juridiction ordinaire.

Le projet de loi portant introduction des sanctions administratives communales prévoit d'attribuer le pouvoir d'infliger des sanctions administratives à un organe administratif: le fonctionnaire sanctionnateur.

Depuis plus de trente ans, la CEDH admet que des „impératifs de souplesse et d'efficacité“ peuvent justifier l'intervention d'organes non-juridictionnels ne satisfaisant pas aux garanties de l'article 6³⁷.

34 JCL adm. Fasc.75, n° 134.

35 JCL adm. Fasc.75, n° 115 ss.

36 CEDH „Engel et autres“, précité.

37 CEDH, 23 juin 1981, Le Compte, Van Leuven et De Meyere.

L'article 6 n'impose pas non plus que les procédures de première instance en matière pénale devant des organes qui ne font pas partie de l'ordre judiciaire ordinaire ou de droit commun remplissent les exigences du procès équitable³⁸. La Cour européenne précise les conditions de compatibilité d'un tel système à l'article 6, en affirmant que l'attribution de la compétence à des organes non-judicieux de statuer sur des infractions n'est pas contraire en soi à la Convention, mais que cette attribution suppose le respect de la garantie d'un procès équitable, celle-ci pouvant être remplie de deux manières différentes: soit les organes non-judicieux remplissent eux-mêmes les exigences de l'article 6, paragraphe 1^{er} de la Convention, soit ils ne les remplissent pas, mais sont soumis à un contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction présentant les garanties de cet article³⁹. Un tel recours est prévu par le projet de loi.

Le droit à une bonne administration de la justice, tel qu'il est garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'exclut pas qu'une sanction administrative soit infligée par un fonctionnaire, à condition qu'un juge indépendant et impartial puisse exercer un contrôle de pleine juridiction sur cette décision administrative⁴⁰, ce qui est prévu par le présent projet de loi. La procédure du recours fera l'objet d'un projet de loi séparé.

La jurisprudence de la CEDH est constante. Après avoir rappelé *„qu'un système d'amendes administratives imposées par l'administration ne se heurte pas à l'article 6 de la Convention pour autant que le contribuable puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de ce texte“*, la Cour retient que *„le respect de l'article 6 de la Convention suppose en effet que la décision d'une autorité administrative ne remplissant pas elle-même les conditions de l'article 6 paragraphe 1^{er} subisse le contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction“*. Et la Cour de conclure que: *„Parmi les caractéristiques d'un organe judiciaire de pleine juridiction figure le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur. Il doit notamment avoir compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi.“*⁴¹

Dans nombre d'avis, le Conseil d'Etat, se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, a exigé, sous peine de refus de dispense du second vote constitutionnel, de remplacer le recours de légalité par un recours de pleine juridiction. Ainsi, dans un avis de 2011⁴², il rappelle que *„si la Cour européenne des droits de l'Homme admet en effet que des amendes administratives, assimilables à des sanctions pénales, peuvent être prononcées par des autorités ne réunissant pas toutes les caractéristiques du tribunal visé par l'article 6 paragraphe 1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme, elle exige toutefois que le justiciable dispose contre ces sanctions d'un recours en réformation“*.

Appliqué à un organe non-judicieux, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales permet donc d'envisager deux cas de figure:

- l'organe non judiciaire qui n'est pas soumis au contrôle d'un tribunal doit lui-même remplir les exigences de l'article 6;
- l'organe non judiciaire ne satisfaisant pas aux garanties de l'article 6 doit être placé sous le contrôle d'un organe judiciaire indépendant devant lequel le justiciable doit disposer d'un recours de pleine juridiction.

Le Conseil d'Etat français considère que l'autorité administrative statuant en matière pénale en tant qu'organe non judiciaire et contre la décision de laquelle un recours de pleine juridiction devant

38 CEDH, 1^{er} juillet 1997, n° 23196/94, Gustaffsson c/ Suède, Rec CEDH 1997, IV.

39 CEDH „Albert et Le Compte“, 28 janvier 1983.

40 CEDH 27 septembre 2011, A. Menarini Diagnostics S.R.L. c. Italie, §§ 58 et 59; 4 mars 2014, Grande Stevens et autres c. Italie, §§ 138-139.

41 AFFAIRE SILVESTER'S HORECA SERVICE c. Belgique (Requête n° 47650/99), CEDH Bendenoun c. France, arrêt du 24 février 1994, série A n° 284, § 46, CEDH Schmutzer, Umlauf, Gradinger, Pramstaller, Palaoro et Pfarrmeier c. Autriche, arrêts du 23 octobre 1995, série A n° 328 A-C et 329 A-C, respectivement §§ 34, 37, 42, 39, 41 et 38, CEDH Chevrol c. France, arrêt du 13 février 2003, § 77.

42 Avis du 17 mai 2011 sur le projet de loi portant modification 1) de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques; 2) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel; 3) de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat; 4) du Code de la consommation (doc. parl. n° 6243⁴).

le Conseil d'Etat est admis, ne doit pas mettre en oeuvre une procédure conforme en tout point aux prescriptions de l'article 6 de la Convention⁴³.

La Cour de cassation belge, dans un arrêt du 15 octobre 2009⁴⁴ a retenu que ni l'article 6 paragraphe 1^{er} de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, „*ni aucune autre disposition conventionnelle ou constitutionnelle ne requièrent qu'une amende administrative, qui constitue une peine au sens de cette disposition, soit infligée et appréciée exclusivement par un juge de l'ordre judiciaire. Sauf lorsque les sanctions impliquent une peine privative de liberté, il suffit que le contrevenant dispose d'un recours juridictionnel à part entière*“.

„Conformément à l'article 6. paragraphe 1^{er} de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, une sanction doit être considérée comme une peine lorsqu'elle est qualifiée comme telle dans le droit interne ou, subsidiairement, lorsque la nature de l'infraction ainsi que la nature et la sévérité de la sanction relèvent du droit pénal. L'infraction doit être considérée comme pénale lorsque le caractère punissable vise un objectif tant répressif que préventif et ne vise pas spécifiquement un certain groupe de personnes ayant un statut juridique particulier“.

La Cour a bien rappelé qu'en „*vertu de l'article 6. paragraphe 1^{er} de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle*“.

Ce faisant, elle a retenu toutefois qu'une „*amende administrative infligée à une seule personne par une autorité administrative en application d'une réglementation de la sanction prévue par la loi, le décret ou l'ordonnance peut, en principe, lorsque le législateur n'a pas accordé cette compétence à un juge de l'ordre judiciaire, être contrôlée par le Conseil d'Etat en application de sa compétence générale d'apprécier si une mesure de l'autorité est entachée ou non d'excès de pouvoir*“.

Dans une décision récente (Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015) la Cour constitutionnelle belge a estimé que „*la loi relative aux sanctions administratives communales ouvre un recours effectif devant une juridiction indépendante et impartiale contre une amende administrative infligée. (...)*

La décision infligeant la sanction administrative doit contenir un exposé suffisant des motifs qui la fondent, de façon à ce que les justiciables puissent apprécier s'il y a lieu d'exercer les voies de recours dont ils disposent.

De plus, le contrevenant est informé des faits pour lesquels la procédure administrative est entamée et des droits qui lui sont reconnus au cours de celle-ci, à savoir le droit d'exposer par écrit ses moyens de défense, le droit de consulter son dossier, le droit de se faire assister ou représenter par un conseil ainsi qu'en principe, le droit de présenter sa défense oralement (...).

Le juge compétent a dès lors la possibilité d'examiner si l'amende administrative contestée devant lui est justifiée en fait et en droit et si elle respecte toutes les dispositions législatives et tous les principes généraux que l'administration doit respecter, dont le principe de proportionnalité. Les justiciables disposent par conséquent d'une garantie juridictionnelle effective devant une juridiction indépendante et impartiale contre l'amende administrative qui peut leur être infligée“.

La Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg a jugé que si un organe siégeant à un niveau précontentieux, à savoir au niveau administratif, subit le contrôle ultérieur d'un organe juridictionnel investi du pouvoir d'apprécier la proportionnalité entre la faute et la sanction, doté de la compétence pour modérer la sanction prononcée et présentant, lui, les garanties de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les exigences internationales ne doivent pas être appliquées avec la même rigueur à son encontre⁴⁵. Le juge administratif semble poser comme exigence minimale dans ce contexte que l'autorité administrative soit tenue de respecter le principe d'une procédure équitable, le principe du respect des droits de la défense ou encore le principe général d'impartialité, qui constituent des principes généraux du droit même si elle n'est pas formellement soumise au respect de l'article 6 de la Convention.

43 CE, ass., 3 déc. 1999, Didier, CE 27 oct. 2006, n° 276069, Parent: Jurisdata n° 2006-070936)

44 NDEG C.09.0019.N „INSTITUT BRUXELLOIS POUR LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT“

45 CA 17 décembre 2009, n° 25839C

d) L'autorité compétente pour sanctionner

Il n'est pas envisagé d'attribuer le pouvoir de sanctionner à chaque commune individuellement, mais par une autorité administrative de l'Etat. Celle-ci ne sera pas le ministre de l'Intérieur lui-même, bien qu'il est une autorité administrative, mais aussi politique qui ne présente pas forcément les exigences d'impartialité et d'indépendance requises pour infliger des sanctions de nature pénale. Il est l'autorité de surveillance administrative des communes appelée à exercer un contrôle de légalité et de conformité à l'intérêt général sur les règlements communaux, règlements dont la transgression par des contrevenants serait sanctionnée par la même autorité. Le ministre pourrait se retrouver dans des situations où un contrevenant le confronte à l'illégalité d'un texte qu'il a approuvé. Le projet de loi prévoit en effet de soumettre les règlements de police générale à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Enfin les décisions du ministre intervenant en violation des dispositions législatives ou réglementaires sont susceptibles d'entraîner la mise en jeu de sa responsabilité alors que le ministre dispose d'une immunité de poursuite et de juridiction qui veut que sa responsabilité pour des actes relevant de l'exercice de ses fonctions soit appréciée de manière plus restrictive qu'en droit commun. Les raisons pour ne pas attribuer le pouvoir de sanctionner administrativement valent également pour un délégué du ministre.

Dans le système des sanctions administratives communales envisagé, il est prévu de créer une autorité administrative de l'Etat dénommée „fonctionnaire sanctionneur“ compétente pour infliger les sanctions administratives aux contrevenants qui ne se sont pas acquittés de l'amende administrative par voie de paiement immédiat. Ce fonctionnaire doit pouvoir exercer ses attributions en toute indépendance du pouvoir politique duquel il doit être déconnecté de sorte à pouvoir agir de manière impartiale et sans préjugés. Le Conseil constitutionnel français ne voit pas de contradiction de principe dans le fait qu'une autorité puisse être à la fois administrative et indépendante⁴⁶. Cette indépendance est recherchée par une pluralité de dispositions statutaires. Le projet de loi précise qu'il ne peut recevoir d'instruction dans l'exercice de ses pouvoirs de sanction. Il sera nommé par arrêté grand-ducal pour une durée déterminée, ses fonctions sont en principe irrévocables. Ce fonctionnaire doit disposer d'un master en droit, doit avoir accompli avec succès la formation complémentaire en droit luxembourgeois et doit disposer d'une expérience approfondie en droit communal. A noter que le fonctionnaire sanctionneur sera compétent pour infliger les contraventions en exécution des règlements communaux et que les communes n'installeront pas un fonctionnaire sanctionneur propre.

L'indépendance du fonctionnaire sanctionneur peut poser la question de sa compatibilité avec les responsabilités du Gouvernement auquel il appartient de diriger et de surveiller l'ensemble des services publics. En conséquence le fonctionnaire sanctionneur devrait être soumis aux instructions du Gouvernement ou lui être subordonné. En France cependant, il est acquis que les autorités administratives auxquelles la loi a conféré une certaine indépendance ne sont pas concernées par l'article 20 de la Constitution en vertu duquel „le gouvernement dispose de l'administration“. Ces autorités ne sont soumises à aucun pouvoir d'instruction et ne reçoivent par conséquent ni ordres, ni indications quant à la manière dont elles doivent exercer leurs attributions. Lorsque le Conseil constitutionnel était confronté pour la première fois à une loi portant création d'une autorité administrative indépendante, il n'a pas fait d'observation sur le principe même de leur existence, validant implicitement la constitutionnalité du procédé⁴⁷.

4) Les voies de recours contre la décision de l'autorité administrative

a) Le droit à un recours

La décision du fonctionnaire sanctionneur d'infliger une peine de nature pénale constitue une décision administrative contre laquelle le justiciable doit disposer d'un recours de pleine juridiction devant le tribunal administratif compétent pour statuer sur les recours dirigés contre les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements. L'exigence du recours de pleine juridiction ne serait pas respectée à l'encontre d'un acte administratif à compétence liée, ce qui n'est pas le cas pour les sanctions administratives prévues alors que le quan-

⁴⁶ JCL adm. Fasc. 75, n° 24.

⁴⁷ Droit public général 2ème éd. n° 212, LITEC 2003.

tum de la peine prononcée ne l'est pas de manière rigide, mais dans une fourchette prévoyant un maximum et un minimum donnant assez de marge de manoeuvre à l'instance juridictionnelle à laquelle est attribué le pouvoir de réformer.

Il se pose la question de la procédure et notamment si la procédure de droit commun avec constitution d'avocat est appropriée à des recours contre des décisions ayant infligé des amendes mineures pour de simples contraventions. C'est pourquoi un projet de loi séparé établira une procédure simplifiée, où le recours au ministère d'avocat ne sera pas obligatoire.

Dans l'intérêt des droits de la défense du délinquant il faut envisager également de conférer à l'exercice du recours l'effet suspensif de la décision ayant infligé la sanction administrative.

b) Absence du droit au double degré de juridiction

L'article 2 du protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit le droit à un double degré de juridiction en matière pénale. En effet toute personne déclarée coupable d'une infraction pénale par un tribunal a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation. Il ne s'agit cependant pas d'un droit absolu dans la mesure où l'alinéa 2 de l'article 2 prévoit une exception pour les infractions mineures telles qu'elles sont définies par la loi.

Les infractions qui ne peuvent donner lieu à une peine d'emprisonnement sont en règle générale comptées parmi ces infractions mineures⁴⁸.

L'article 14 paragraphe 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques doit raisonnablement être interprété dans le même sens.

Les infractions aux règlements communaux pour lesquelles des amendes administratives communales peuvent être imposées ont un caractère pénal, elles relèvent dès lors des „*infractions mineures*“ pour lesquelles le législateur peut prévoir une exception au double degré de juridiction.

Dans sa décision précitée (Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015) la Cour constitutionnelle de Belgique a ainsi observé que „*l'absence de double degré de juridiction (...) ne viole(nt) pas non plus le droit à une bonne administration de la justice*“.

Parallèlement au présent projet de loi, le Gouvernement déposera un projet de loi portant institution d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif contre les décisions du fonctionnaire sanctionnateur.

*

⁴⁸ CEDH, 23 avril 2009, Kamburov c. Bulgarie, § 25, JCL, Fasc. 6526 n° 82 ss.

TEXTE DU PROJET DE LOI

TITRE I^{er}

Les sanctions administratives

Chapitre 1^{er}. – *Les sanctions*

Section 1^{re}. – Des infractions sanctionnées

Art. 1^{er}. Le conseil communal peut établir dans ses règlements de police générale les infractions prévues à l'article 20 et sanctionnées par des amendes administratives, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi ou d'un règlement grand-ducal pour les mêmes infractions.

Section 2. – De la nature des sanctions

Art. 2. Pour les faits énumérés à l'article 20, le conseil communal peut prévoir dans ses règlements de police générale la possibilité d'infliger une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros.

Art. 3. Le conseil communal ne peut prévoir simultanément une sanction pénale et une sanction administrative pour les mêmes infractions à ses règlements de police générale.

Section 3. – Du fonctionnaire sanctionnateur

Art. 4. (1) Le ministre de l'Intérieur désigne un ou plusieurs fonctionnaires d'Etat pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur. La désignation aux fonctions de fonctionnaire sanctionnateur est faite pour une durée renouvelable de sept ans. Le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il ne peut recevoir d'instruction à cet égard.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur est un fonctionnaire du groupe de traitement A 1, titulaire d'un diplôme correspondant au grade de master en droit et détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois.

(3) A défaut de paiement immédiat conformément aux articles 14 et suivants, le fonctionnaire sanctionnateur, soit acquitte, soit inflige une amende de 25 euros. La décision d'infliger l'amende emporte, au bénéfice de l'Etat, des frais administratifs de 15 euros à charge du contrevenant.

Chapitre 2. – *Procédure administrative*

Section 1^{re}. – Constatations

Art. 5. (1) Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres dans le cadre de leurs compétences ainsi que les agents municipaux constatent par écrit les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs.

(2) L'agent municipal autorisé en vertu de l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes peut procéder à des constatations sur le territoire de ces communes à condition qu'un accord préalable ait été conclu à cette fin entre les communes concernées.

Art. 6. En cas de constatations d'infractions donnant lieu à une sanction administrative dont ils sont les témoins directs et dans le cadre strict des compétences qui leur sont attribuées, les personnes visées à l'article 5 sont autorisées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros.

Art. 7. A défaut de paiement immédiat conformément aux articles 14 et suivants, l'original du constat est envoyé, au plus tard endéans les quinze jours de la constatation, au fonctionnaire sanctionnateur.

Section 2. – Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur

Sous-section 1^{re}. – Déroulement de la procédure

Art. 8. (1) 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.

(2) Lorsque le fonctionnaire sanctionnateur décide qu'il y a lieu d'entamer la procédure administrative, il communique au contrevenant par lettre recommandée:

- 1° les faits et leur qualification;
- 2° que le contrevenant a la possibilité d'exposer, par lettre recommandée, ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification, et qu'il a, à cette occasion, le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de présenter oralement sa défense;
- 3° que le contrevenant a le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix;
- 4° que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;
- 5° une copie du constat effectué par les personnes visées à l'article 5;

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense.

Art. 9. (1) La décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur est prise dans un délai de quatre mois à partir du constat écrit visé à l'article 5, paragraphe (1) et portée à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée.

(2) Après l'expiration du délai visé au paragraphe (1), le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative.

Sous-section 2. – Notification de la décision

Art. 10. (1) Après l'expiration du délai fixé par l'article 8, paragraphe (2), 2°, ou avant l'expiration de ce délai, lorsque le contrevenant signifie ne pas contester les faits ou, le cas échéant, après la défense orale ou écrite de l'affaire par le contrevenant ou son représentant, le fonctionnaire sanctionnateur peut infliger l'amende administrative.

(2) La notification doit indiquer les voies de recours ouvertes contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité à laquelle il doit être adressé ainsi que la manière dans laquelle il doit être présenté.

(3) La décision d'infliger une amende a force exécutoire à partir du moment où aucun recours contre elle n'est plus possible.

Art. 11. Le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée.

Section 4. – Recours

Art. 12. Les décisions de sanctions administratives communales prises par le fonctionnaire sanctionnateur peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif dans les conditions prévues par la loi du JJ/MM/AAAA instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

Chapitre 4. – Perception de l'amende

Art. 13. (1) Les amendes administratives sont perçues au profit de la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(2) Le recouvrement des amendes administratives se fait par la voie administrative, selon les dispositions prévues en matière de recouvrement des impôts et taxes par la loi communale modifiée du

13 décembre 1988, sauf que le relevé établi par le receveur communal est rendu exécutoire par le collège des bourgmestre et échevins.

Chapitre 5. – Paiement immédiat de l’amende administrative

Art. 14. (1) Les infractions qui peuvent faire l’objet d’une sanction administrative peuvent donner lieu au paiement immédiat. L’amende administrative ne peut être immédiatement perçue qu’avec l’accord du contrevenant.

(2) Lors de la demande de paiement immédiat, les contrevenants sont informés des droits énoncés aux articles 8, 9 et 12, oralement par les personnes visées à l’article 5 et par écrit par voie du constat dont une copie leur est remise.

Art. 15. (1) En cas de paiement immédiat, l’amende s’élève à 25 euros.

(2) Dans les cas où le contrevenant accepte le paiement immédiat mais n’est matériellement pas en mesure de s’acquitter de l’amende, il dispose d’un délai de huit jours à partir de celui du constat de l’infraction pour procéder au paiement immédiat.

Art. 16. (1) Le paiement de l’amende administrative sanctionnant les infractions constatées par les gardes champêtres et les agents municipaux s’effectue auprès de ces agents par carte bancaire ou de crédit ou à la recette communale par carte bancaire ou de crédit ou par virement ou en espèces.

(2) Le paiement de l’amende administrative sanctionnant les infractions constatées par les membres du cadre policier de la Police grand-ducale s’effectue à la recette communale selon les modalités prévues au paragraphe (1).

(3) Des modalités supplémentaires relatives au paiement immédiat de l’amende administrative peuvent être déterminées par règlement grand-ducal.

Art. 17. Le paiement immédiat éteint les poursuites.

Chapitre 6. – Prescription des amendes administratives

Art. 18. Les amendes administratives se prescrivent par deux ans à compter de la date à laquelle elles doivent être payées.

Chapitre 7. – Registre des sanctions administratives communales

Art. 19. (1) Le fonctionnaire sanctionnateur tient un fichier des sanctions administratives dont les poursuites ne sont pas éteintes.

(2) Ce fichier contient les données et les informations suivantes:

- 1° les nom, prénoms, date de naissance et la résidence habituelle des personnes qui font l’objet de sanctions administratives communales ainsi que leur numéro d’identification pour autant qu’il a été attribué;
- 2° la nature des faits commis;
- 3° les sanctions infligées par le fonctionnaire sanctionnateur.

(3) Un règlement grand-ducal peut déterminer, après avis de la Commission nationale pour la protection des données, les autres conditions particulières relatives au traitement des données à caractère personnel figurant dans le registre des sanctions administratives communales.

TITRE II.

Des sanctions administratives qui peuvent être créées par les communes

Art. 20. Pour les faits énumérés au présent article, seules des sanctions administratives peuvent être prévues:

- 1° 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;

- 2° le 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;
- 3° le fait de ne pas dégager les trottoirs en cas de neige ou de verglas;
- 4° le fait de ne pas indiquer par un signe bien visible des travaux présentant un danger pour les passants;
- 5° le fait de ne pas couvrir solidement des trous et excavations se trouvant aux abords de la voie publique;
- 6° le fait de clôturer le long de la voie publique par du fil de fer barbelé;
- 7° le fait de ne pas fermer les entrées de caves ou autres ouvertures donnant sur la voie publique;
- 8° le fait de ne pas tailler des arbres, arbustes ou plantes gênant la circulation ou le passage;
- 9° le fait de placer des objets sans prendre les dispositions nécessaires pour en empêcher la chute sur les appuis de fenêtre ou autres parties des édifices bordant la voie publique;
- 10° le fait de ne pas observer un passage de sécurité pour le passage des piétons et d'encombrer les voies publiques par des panneaux de publicité ou autres objets gênants sans y être autorisé par le bourgmestre;
- 11° le fait de ne pas prendre des dispositions pour éviter que les animaux domestiques troublent la tranquillité publique;
- 12° le fait d'utiliser de tondeuses à gazon, de scies et de tous autres appareils bruyants pendant les horaires à déterminer par le conseil communal;
- 13° le fait de lancer ou de faire éclater des matières fumigènes, fulminantes ou explosives, puantes ou lacrymogènes dans les rues, voies et places publiques;
- 14° le fait de charger et décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre pendant les horaires à déterminer par le conseil communal;
- 15° le fait de faire usage de radios et autres moyens électroniques bruyants sans autorisation du bourgmestre;
- 16° le fait d'organiser des jeux ou concours sur la voie publique sans l'autorisation du bourgmestre;
- 17° le fait de dérégler le fonctionnement de l'éclairage public, des projecteurs d'illumination et des signaux colorés réglant la circulation;
- 18° le fait d'allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre;
- 19° le fait de compromettre la sécurité du passage ou la salubrité publique en jetant sur la voie publique ou en y laissant écouler des eaux ménagères, des liquides sales ou des matières quelconques;
- 20° le fait d'uriner ou de déféquer sur la voie publique;
- 21° le fait de manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques;
- 22° le fait d'endommager des plantations dans les lieux publics;
- 23° le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien;
- 24° le fait d'introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens.

TITRE III.

Dispositions modificatives

Art. 21. 1) A l'article 269 du Code pénal, les termes „*les agents municipaux*“ sont rajoutés entre les termes „les officiers ministériels“ et „les gardes champêtres“.

2) L'article 551,4° du Code pénal est abrogé.

Art. 22. Il est ajouté à la Section IV du Chapitre I^{er} du Titre I^{er} du Livre Premier du Code d'instruction criminelle un paragraphe 5 intitulé „De l'agent municipal“ rédigé comme suit:

„**Art. 15-1bis.** Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière et qui remplissent les conditions de formation requises recherchent et constatent par procès-verbaux,

dans la ou les communes de leur ressort, les contraventions aux règlements de police générale de la ou des communes ainsi que les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales“.

Art. 23. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit:

1) L'article 29 de la loi communale prend la teneur suivante:

„Le conseil fait les règlements communaux d'administration et les règlements de police générale.

Ces règlements ne peuvent être contraires ni aux lois ni aux règlements d'administration générale.

Les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales.

Lorsque l'importance de la matière l'exige, le conseil communal peut, par délibération spécialement motivée, porter le maximum de l'amende jusqu'à „2.500 euros“.

Les règlements de police générale sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur.“

2) Les articles 97 et 98 de la loi communale sont abrogés.

3) A l'article 99, l'alinéa 2 est rédigé comme suit:

„Les agents municipaux concourent, sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, en accord avec le chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement en décernant des avertissements taxés conformément aux alinéas 1^{er}, 2 et 3 de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 réglementant la circulation sur toutes les voies publiques. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis. du Code d'instruction criminelle.“

4) L'alinéa 5 de l'article 99 est abrogé.

TITRE IV.

Dispositions transitoires et finales

Art. 24. La présente loi ne s'applique qu'aux infractions commises après son entrée en vigueur.

Art. 25. La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales“.

Art. 26. (1) Les gardes champêtres en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent de les exercer jusqu'à ce qu'elles cessent définitivement dans les conditions de l'art. 49 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

(2) Ils sont chargés de veiller à la conservation des propriétés, des récoltes et des fruits de la terre. Ils concourent, sous l'autorité du bourgmestre, à l'exécution des lois et règlements de police ainsi qu'au maintien du bon ordre et de la tranquillité dans la commune.

Ils sont en outre à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes et la durée de leurs autres prestations.

A la demande des communes intéressées, le ministre de l'Intérieur peut autoriser le garde champêtre 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.

(3) Les gardes champêtres sont maintenus dans leurs carrières, gardent leurs expectatives de carrière et leurs possibilités d'avancement.

Art. 27. Les communes disposent d'un délai de deux ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi pour adopter des règlements de police générale conformes aux dispositions de l'article 23. Les règlements de police générale adoptés avant l'entrée en vigueur de la présente loi restent valables pendant ce délai.

Art. 28. La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg à l'exception de l'article 5 qui entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

TITRE I^{er}

Les sanctions administratives

Chapitre I^{er}. – *Les sanctions*

Section 1^{re}. – Des infractions sanctionnées

Article 1^{er}.

Cet article autorise le conseil communal à établir des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements de police générale, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi ou d'un règlement grand-ducal pour les mêmes infractions. Il ne doit pas y avoir de cumul de sanctions administratives et pénales pour les mêmes faits afin de respecter le principe non bis in idem et pour éviter le risque d'interférences avec des faits pénalement réprimés, notamment en matière de gestion des déchets, de protection et de gestion des eaux et de protection de la nature.

Les sanctions administratives peuvent être prévues pour les seuls faits énumérés à l'article 20 de la loi.

Cet article s'inscrit dans la logique de l'actuel article 29 alinéa 4 de la loi communale qui prévoit que les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales. Les sanctions administratives constituent une autre forme de peines prévues par une loi spéciale. La création de sanctions administratives par les communes n'atteint pas leur compétence de prévoir des peines de police.

Section 2. – De la nature des sanctions

Article 2.

Au voeu de cet article, la sanction administrative communale revêt la forme d'une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros.

Article 3.

Cet article prévoit le non-cumul des sanctions pénale et administrative pour les mêmes infractions aux règlements communaux. Pour de plus amples développements à ce sujet, il est renvoyé à l'exposé des motifs.

Article 4.

(1) L'article 4 institue le fonctionnaire sanctionnateur. Le fonctionnaire sanctionnateur doit pouvoir exercer ses compétences en toute indépendance et ne recevoir d'instruction à cet égard. Le fonctionnaire sanctionnateur est désigné par le ministre de l'Intérieur parmi les fonctionnaires qu'il a sous ses ordres. Cette désignation est limitée à sept ans. Elle est renouvelable.

Le paragraphe (2) détermine les conditions d'admission à la fonction de fonctionnaire sanctionnateur.

Selon le paragraphe (3) le fonctionnaire sanctionnateur est saisi d'une contravention seulement à défaut de, paiement immédiat. Dans ce cas il est compétent soit pour prononcer l'acquiescement, soit pour infliger une amende de 25 euros. La décision d'infliger une amende emporte des frais administratifs à charge du contrevenant. Ces frais sont versés au profit de l'Etat.

Au sujet du fonctionnaire sanctionnateur, il est aussi renvoyé à l'exposé des motifs.

Chapitre 2. – Procédure administrative

Section 1^{ère}. – Constatations

Article 5.

En matière de sanctions administratives communales, les membres du cadre policier de la Police grand-ducale ainsi que les gardes champêtres et les agents municipaux établiront des constats écrits des infractions qu'ils ont découvertes et dont ils sont les témoins directs. Si le contrevenant ne s'acquitte pas de l'amende par voie de paiement immédiat, l'administration communale transmet le constat au fonctionnaire sanctionnateur qui va déclencher la procédure administrative de sanction.

Il n'est pas nécessaire de réglementer davantage les pouvoirs d'instruction des personnes habilitées à faire le constat de sanctions administratives⁴⁹. Des formulaires de constat pré imprimés seront soumis à la disposition des agents pour leur servir de repères et pour leur faciliter leur tâche quotidienne.

Article 6.

Jusqu'à présent il n'était pas nécessaire que les agents municipaux demandent une justification d'identité alors que l'auteur présumé des infractions en matière de stationnement est le détenteur du véhicule identifiable en partant de la plaque d'immatriculation du véhicule.

Toute sanction, quelle qu'elle soit, est inconcevable sans connaissance de l'identité du contrevenant. Pour assurer une effectivité minimale, mais certaine au système des sanctions administratives et au rôle futur de l'agent municipal, il faut au moins attribuer à ce dernier le pouvoir de demander au délinquant de justifier de son identité sur place. Etant donné que le contrôle d'identité est susceptible de constituer une atteinte à la liberté individuelle d'aller et de venir, il faut le restreindre au strictement nécessaire pour satisfaire les besoins de l'ordre juridique. C'est pourquoi les cas dans lesquels le contrôle peut être effectué par l'agent municipal doivent être limités aux hypothèses où une infraction réprimée par une sanction administrative est constatée. Le pouvoir de constater l'identité du contrevenant en matière de sanctions administratives communales est attribué dans les mêmes conditions aux membres du cadre policier de la Police Grand-ducale et aux gardes champêtres.

La loi modifiée du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics prévoit, que les agents de service agréés par le ministre ayant les transports publics dans ses attributions, peuvent rappeler à l'ordre les usagers des services de transports publics qui ne respectent pas les prescriptions légales. En cas de refus de l'usager de se conformer, les agents de service sont autorisés à „*contrôler l'identité des usagers des transports publics et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité.*“ Un rapport sur le contrôle d'identité est transmis au ministre afin que celui-ci décide de prononcer ou non une interdiction d'usage du service de transports publics. Le refus de présentation de pièces d'identité est une infraction pénale assortie d'une amende de 25 à 250 euros. Ce pouvoir est attribué aux membres du cadre policier de la Police grand-ducale, au garde champêtre et à l'agent municipal dans le cadre du constat de faits réprimés par des sanctions administratives.

Article 7.

Cet article vise la transmission des constats qui sont remis au fonctionnaire sanctionnateur dans la seule hypothèse où les poursuites contre un contrevenant ne sont pas éteintes par le paiement de l'amende. Dans ce cas, le constat lui est transmis au plus tard dans le délai de quinze jours à partir de celui de la commission de l'infraction.

Il est inutile que le fonctionnaire sanctionnateur prenne connaissance des constats pour lesquels l'amende a été payée alors qu'il n'intervient pas dans ces affaires et que le projet de loi ne prévoit pas de sanctions aggravées en cas de récidive.

49 C. const. Belge, arrêt n° 45/2015 du 23 avril 2015, pp 53 et 54

*Section 2. – Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur**Sous-section 1^{re}. – Déroulement de la procédure**Article 8.*

Au voeu du paragraphe (1) le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes du registre national des personnes physiques pour assurer l'exercice de ses compétences, ceci conformément à l'article 41 de loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques disposant que des données ou listes des registres national et communal ne peuvent être communiqués à des tiers ne vaut pas pour les autorités et administrations habilités par ou en vertu de la loi à obtenir ces données et listes pour les informations sur lesquelles porte l'habilitation.

Le paragraphe (2) énumère les éléments d'information que le fonctionnaire sanctionnateur doit communiquer au contrevenant lorsqu'il entame la procédure administrative.

Le paragraphe (3) précise que le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense.

Article 9.

Cet article a trait aux délais en matière de prise de décision du fonctionnaire sanctionnateur. Le paragraphe (1) dispose que la décision doit être prise dans un délai de quatre mois et qu'elle est portée à la connaissance des intéressés par lettre recommandée. Ce délai de quatre mois prend cours à partir du jour de la constatation des faits par les personnes visées à l'article 6.

Aux termes du paragraphe (2) le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative après l'expiration des délais visés au paragraphe précédent.

*Sous-section 2. – Notification de la décision**Article 10.*

(1) Cet article traite de la notification de l'amende administrative par le fonctionnaire sanctionnateur au contrevenant. Elle intervient après l'expiration du délai fixé par l'article 8, paragraphe (2), 2^o, ou avant l'expiration de ce délai, lorsque le contrevenant signifie ne pas contester les faits ou, le cas échéant, après la défense orale ou écrite de l'affaire par le contrevenant ou son conseil.

(2) Il est encore précisé que la notification doit indiquer les voies de recours ouvertes contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité à laquelle il doit être adressé ainsi que la manière de laquelle il doit être présenté.

(3) Cet article donne force exécutoire à la décision d'imposer une amende administrative dès que la décision est devenue définitive soit à défaut d'exercice d'un recours, soit à la suite d'une décision sur recours.

Article 11.

Cet article prévoit la transmission de copies de la décision du fonctionnaire sanctionnateur à l'administration communale concernée.

*Section 4. – Recours**Article 12.*

D'après l'article 12, le contrevenant dispose d'un recours en réformation contre la sanction administrative qui lui a été infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Il est renvoyé à l'exposé des motifs en ce qui concerne ce recours qui sera introduit par le projet de loi instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales. Il s'agit d'un recours en réformation devant le tribunal administratif selon une procédure simplifiée et dispensé du ministère d'avocat. Le recours et la procédure simplifiée selon laquelle il peut être exercé font l'objet d'un projet de loi séparé.

Chapitre 4. – Perception de l'amende

Article 13.

Il est précisé que l'amende est perçue au profit de la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été constatée.

Le paragraphe (2) prévoit que le recouvrement des amendes administratives se fait selon les règles prévues en matière de recouvrement des impôts et taxes par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, abstraction faite de la procédure judiciaire et en remplaçant l'exécutoire du ministre de l'Intérieur par celui du collège des bourgmestre et échevins. En accordant son exécutoire, l'autorité compétente vérifie si la dette est exigible, définitive et certaine. Dans le contexte des sanctions administratives il est indiqué de confier cette tâche au collège des bourgmestre et échevins.

Chapitre 5. – Paiement immédiat de l'amende administrative

Article 14.

(1) Dans le souci d'éviter des procédures fastidieuses disproportionnées à l'importance de l'infraction, au trouble à l'ordre public et à l'envergure de l'amende, le projet de loi se propose d'introduire deux variantes de paiement volontaire de l'amende précisées sous le commentaire de l'article 15.

(2) Afin qu'il soit en mesure de prendre une décision en connaissance de cause, le contrevenant est informé de ses droits lorsque les agents demandent le paiement immédiat. Cette information a lieu oralement par les agents visés à l'article 5 et par écrit en remettant au contrevenant une copie du constat qui contient les informations requises.

Article 15.

(1) En cas de constat d'une infraction, le contrevenant peut être invité au paiement immédiat de l'amende au tarif correspondant au minimum de l'amende administrative, soit 25 euros. Le but est d'inciter le contrevenant de reconnaître l'infraction qu'il a commise et d'éteindre l'action publique aussitôt. Le fonctionnaire sanctionnateur n'intervient pas en cas de paiement volontaire de l'amende.

Eu égard à la nature particulière du paiement immédiat des amendes administratives et par analogie aux avertissements taxés, le paiement immédiat ne peut avoir lieu qu'avec l'accord du contrevenant. Les agents qui peuvent constater les infractions sont tous habilités à recevoir le paiement immédiat, sauf les membres du cadre policier de la police grand-ducale pour les raisons exposées sous le commentaire de l'article 16.

(2) Au cas où le contrevenant donne son accord au paiement immédiat, mais qu'il ne peut pas matériellement s'acquitter de l'amende au moment même et sur les lieux du constat, où qu'il a été sanctionné par un membre du cadre policier de la Police grand-ducale, il dispose d'un délai de huit jours pour le paiement de l'amende de 25 euros à la recette communale.

Article 16.

(1) Cet article prévoit les modalités de paiement. Le paiement immédiat auprès de l'agent qui a constaté l'infraction ne peut pas se faire en espèces afin de ne pas les exposer à des risques d'infractions pénales graves sur leur personne.

(2) Le paiement direct auprès des membres du cadre policier n'a pas été retenu par le Gouvernement pour éviter des flux financiers inutiles entre l'Etat et les communes, mais pourra être effectué auprès de la recette communale.

(3) Un règlement grand-ducal pourra établir dans les détails les modalités supplémentaires telles que les formulaires dont disposeront les agents qualifiés, les documents à remettre au contrevenant, etc.

Article 17.

Cet article précise par ailleurs que si le contrevenant accepte de payer immédiatement l'amende administrative, les poursuites sont éteintes.

Chapitre 6. – Prescription des amendes administratives

Article 18.

Il est prévu que les amendes administratives se prescrivent par deux ans à compter de la date à laquelle elles doivent être payées. Le délai de deux ans a été choisi par analogie aux contraventions qui sont également punies d'amendes de 25 à 250 euros

Chapitre 7. – Registre des sanctions administratives communales

Article 19.

Cet article organise et encadre le registre des sanctions administratives communales concernant uniquement les infractions pour lesquelles une poursuite ne peut plus avoir lieu. Les règles concernant ce registre sont nécessaires afin d'assurer la gestion des sanctions administratives et de garantir la protection des données et le respect de la vie privée.

(2) Les données à enregistrer sont limitées au strict minimum nécessaire au fonctionnement de la tâche du fonctionnaire sanctionnateur.

(3) Les modalités d'accès au registre peuvent être précisées par règlement grand-ducal sur avis de la Commission nationale pour la protection des données.

TITRE II.

Des infractions visées par les sanctions administratives communales

Article 20.

Cet article énumère un certain nombre d'infractions qui sont susceptibles d'être perpétrées dans la plupart des communes du Grand-Duché de Luxembourg. Les conseils communaux sont libres de les adopter dans leur règlement de police générale en fonction de leurs besoins en matière de prévention et de maintien de l'ordre public. Ces infractions ont de particulier qu'elles sont punies de sanctions administratives au lieu de peines de police.

La démarche est inspirée de la loi belge du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales qui donne aux communes la possibilité de prévoir des sanctions administratives pour une sélection d'infractions du Code pénal et à la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière.

TITRE III.

Dispositions modificatives

Article 21.

1) Désormais les agents municipaux font partie des agents contre lesquels des faits de rébellion sont réprimés.

2) L'article 551,4° du Code pénal est abrogé alors qu'une sanction administrative pour les mêmes faits est prévue à l'article 20. 2°.

Article 22.

Si les agents municipaux sont supposés agir principalement en matière de sanctions administratives et qu'ils contribueront ainsi à réprimer le phénomène des incivilités, les règlements communaux de police générale continueront à établir des contraventions qui risquent de ne pas être sanctionnées dans le contexte actuel pour les raisons exposées dans le présent projet de loi. C'est pourquoi les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière et qui remplissent les conditions de formation requises, doivent également pouvoir faire le constat de ces contraventions afin que la procédure pénale soit lancée de manière effective. A cette fin il leur est attribué la qualité d'agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire.

Les agents municipaux qui entrent en compte doivent avoir réussi à l'examen de promotion de leur carrière conformément au règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux et doivent avoir accompli une formation de base adéquate à l'exercice de la fonction d'agent de police judiciaire à déterminer par règlement grand-ducal.

Les infractions aux règlements de police générale punies par des peines de police seront constatées dans les conditions déterminées par le Code d'instruction criminelle. La fonction de police judiciaire consiste, sous la surveillance du Procureur d'Etat, dans le constat des infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs. Cette fonction est exercée par les officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire et les fonctionnaires et agents auxquels la loi attribue certaines fonctions de police judiciaire. Les agents municipaux se voient attribuer le pouvoir de constater les faits réprimés de sanctions administratives et deviendront agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire et plus précisément pour la constatation de contraventions aux règlements de police générale des communes punies par des amendes de police. Pour les compétences nouvelles en matière de police judiciaire les agents municipaux seront placés sous la surveillance du Procureur d'Etat.

Les nouvelles compétences des agents municipaux emporteront des changements en matière de la procédure de constat. Ils auront le pouvoir de dresser procès-verbal en matière de police judiciaire qui leur est confiée spécialement.

Etant donné que l'agent municipal agira également en matière de police judiciaire, il aura le pouvoir de constater des infractions aux règlements de police générale. Ce pouvoir est déjà reconnu par le code d'instruction criminelle au bourgmestre, au garde champêtre, au garde forestier, à certains fonctionnaires et agents des administrations et services publics et à des gardes particuliers assermentés et à des agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire très limitées.

Article 23.

Certaines dispositions de la loi communale ont besoin d'être modifiées par l'introduction de la faculté pour les communes de prévoir des sanctions administratives.

- 1) L'article 107.(3) de la Constitution de 1868 dispose que le conseil communal „... *fait les règlements communaux* ... “. Il appartient donc au conseil communal d'édicter les normes réglementaires qui s'imposent pour l'exercice de ses missions et attributions.

L'article 29 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, sous la section 4 du 2ème chapitre du titre 2 consacrée aux „*Attributions du conseil communal*“, reprend la formulation de l'article 107 (3) de la Constitution: „*Le conseil fait les règlements communaux*“.

Parmi les missions originaires et obligatoires des communes figurent la prévention et la sauvegarde de l'ordre public dans les communes c.-à-d. de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques. Selon la formule généralement utilisée, les communes sont chargées de la police administrative générale. Cette obligation repose sur des lois habilitantes, à savoir les décrets du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, toujours en vigueur.

La mise en oeuvre de la prévention et de la sauvegarde de l'ordre public communal, respectueuse des droits fondamentaux et des libertés individuelles, est inconcevable en l'absence de normes juridiques à caractère général et impersonnel permettant à l'administré de connaître le cadre juridique qui s'impose pour la vie en commun. Pour garantir leur efficacité ces normes doivent être assorties de sanctions. Le conseil communal n'a donc pas de choix, l'unique instrument juridique permettant de garantir l'ordre public étant le règlement de police générale.

Cependant à la date du 6 février 2017, 43 communes sur 105 n'avaient pas adopté de règlements de police générale.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi introduit dorénavant dans la loi communale la distinction entre les règlements de police et les règlements d'administration en suivant le législateur belge qui a depuis longtemps obligé les communes à se doter d'une „*ordonnance de police*“ en vertu de l'article 119 de la nouvelle loi communale.

Les règlements d'administration concernent l'administration et la gestion interne de la commune, comme par exemple les règlements sur l'attribution de subventions communales, sur l'utilisation des installations communales, sur la dénomination des rues et autres encore.

Dorénavant, les dispositions des règlements de police générale qui constituent des interdictions et des obligations souvent attentatoires aux droits fondamentaux et libertés publiques dans des circonstances particulières sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur afin de les soumettre à un examen de légalité pour garantir la meilleure sécurité juridique possible et le respect des droits des citoyens.

- 2) Les articles 97 et 98 de la loi communale concernant les gardes champêtres sont abrogés. Ces agents tomberont sous le régime de l'article 27 du projet de loi. La fonction du garde-champêtre est supprimée. Désormais seul l'agent municipal sera chargé de constater l'ensemble des infractions aux règlements de police communaux ainsi que les contraventions et délits qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales. Cependant les garde champêtres en place actuellement conservent leurs fonctions conformément aux dispositions transitoires de l'article 32.
- 3) Les dispositions concernant les agents municipaux sont adaptées pour leur attribuer le pouvoir de constater les faits réprimés de sanctions administratives. L'agent municipal pourra en outre faire le constat des contraventions aux règlements de police générale et constater les contraventions et délits qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales prenant ainsi la relève du garde champêtre dont les fonctions seront supprimées.
A l'article 99, l'alinéa 2 modifié, prévoit que les agents municipaux concourent également, sous la seule autorité du bourgmestre, à la constatation des infractions dans les cas et dans les conditions prévus par la loi relative aux sanctions administratives communales.
- 4) L'alinéa 5 de l'article 99 est abrogé alors que le projet de loi établit dorénavant les conditions dans lesquelles les agents municipaux et les autres agents visés par l'article 5 peuvent procéder au constat de contraventions aux règlements communaux.

TITRE IV.

Dispositions transitoires et finales

Article 24.

Cet article affirme l'effet non-rétroactif de la loi.

Article 25.

Cette disposition a pour objet de prévoir une forme abrégée de la loi afin de faciliter les références futures à celle-ci.

Article 26.

La fonction de garde champêtre est supprimée. Ses attributions sont reprises par les agents municipaux. Cependant les gardes champêtres en place conservent leur fonction sans que la loi n'ait une influence sur leur carrière et leurs possibilités d'avancement. Ils continuent d'exercer leurs fonctions comme précédemment.

Article 27.

Pour éviter des difficultés d'application des nouvelles dispositions légales concernant les sanctions administratives, les règlements de police générale ainsi que l'approbation de ces règlements, il est prévu une disposition transitoire selon laquelle, les règlements de police générale en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la loi restent en vigueur jusqu'à avoir été remplacés par des règlements de police élaborés dans les conditions des nouvelles dispositions légales. Le remplacement doit avoir lieu dans les deux années qui suivent l'entrée en vigueur de la loi sur les sanctions administratives.

Article 28.

La loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de la publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg à l'exception de l'article 5 alors que le fonctionnaire sanctionnateur doit entrer en fonctions à une date plus rapprochée afin de garantir que les travaux préparatoires nécessaires à la mise en oeuvre du système et de la procédure des sanctions administratives soient réalisés.

