



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

MW/PR

P.V. AI 10
P.V. J 15

Commission des Affaires intérieures

et

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 6 mars 2017

Ordre du jour :

Présentation de l'avant-projet de loi relative aux sanctions administratives communales et modifiant:

- 1) le Code pénal;
 - 2) le Code d'instruction criminelle;
 - 3) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988
- par Monsieur le Ministre de l'Intérieur

et

Présentation de l'avant-projet de loi instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales et portant modification:

- 1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif;
 - 2) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives
- par Monsieur le Ministre de la Justice

*

Présents : Mme Simone Beissel, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Gast Gibéryen, M. Gusty Graas (en rempl. de M. Max Hahn), M. Claude Haagen, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission des Affaires intérieures

M. Marc Angel, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, Mme Martine Hansen (en rempl. de M. Paul-Henri Meyers), Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission juridique

M. Marc Baum, M. Claude Lamberty, observateurs

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur
M. Félix Braz, Ministre de la Justice

M. Laurent Deville, M. Laurent Knauf, du Ministère de l'Intérieur ; Mme Tania Ney, magistrat détaché auprès du Ministère de la Justice ; Mme Danièle Nosbusch, du Ministère de la Justice

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission des Affaires intérieures, Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission juridique

*

Suite à quelques mots d'introduction prononcés par Monsieur le Président de la Commission des Affaires intérieures, Monsieur le Ministre de l'Intérieur expose la raison à la base de l'avant-projet de loi relative aux sanctions administratives communales : l'objet consiste à assurer le respect des règles édictées par les communes pour garantir la vie en commun. Pour les auteurs du texte, il s'agit d'une question d'équité élémentaire d'empêcher de désavantager ceux qui respectent les règles par rapport à ceux qui ne le font pas à dessein en raison de la certitude de ne pas être sanctionnés.

La future loi contribuera par ailleurs à assister la Police, tout en étant conscient que celle-ci ne sera pas réellement déchargée, puisqu'elle n'arrive déjà plus à s'occuper des incivilités en raison du travail abondant qu'elle doit réaliser. L'impossibilité pour la Police de lutter contre les incivilités a mené à une dégradation rampante des règles et un manque croissant de respect dans les rapports sociaux.

La législation projetée déchargera en outre les juridictions qui n'auront plus à traiter des incivilités.

Il convient de mentionner que de nombreuses communes ont demandé une loi dans ce domaine, dont elles se sont déjà chargées en recrutant des agents municipaux sans y être obligées. Une telle obligation ne sera pas non plus imposée par la future loi, mais celle-ci attribuera davantage de compétences aux agents municipaux qui ne seront ainsi plus impuissants contre les incivilités. Les agents municipaux ont eux-mêmes demandé depuis de nombreuses années de légiférer dans cette matière.

Un premier projet de loi avait été déposé le 16 septembre 2008 et, suite à l'avis du Conseil d'État, retiré par le Gouvernement le 12 avril 2013.¹

L'objet de l'avant-projet de loi étant clarifié, Monsieur le Ministre tient également à préciser ce que la future loi n'est pas : elle ne vise pas à mettre en place une seconde police. Le travail des agents municipaux complétera celui de la Police et les agents municipaux n'auront pas d'attributions que la Police n'a pas aussi. Tout comme aujourd'hui, ils ne seront pas armés. En réponse à une demande de leur part, des cours d'autodéfense feront dorénavant partie de leur formation.

¹ Projet de loi 5916 relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux et portant modification de la loi communale du 13 décembre 1988, du Code pénal et des dispositions législatives concernant les gardes champêtres

La future loi ne crée pas de nouvelles infractions, mais reprend en gros celles actuellement prévues par les règlements communaux. La liste des infractions étant initialement plus longue, certaines infractions ont été enlevées en raison du chevauchement avec des lois et règlements grand-ducaux qui prévoient déjà des sanctions administratives dans ces matières.

La coopération avec les représentants syndicaux des agents municipaux dans la phase préparatoire de l'élaboration des deux textes était bonne. Monsieur le Ministre avait également invité tous les 160 agents municipaux à une concertation, ce qui lui a permis de recueillir des informations importantes du terrain.

Si on parle d'extension de compétences, l'occasion est saisie pour amener la conversation sur les carrières. Monsieur le Ministre et les agents municipaux se sont mis d'accord pour le maintien de la carrière actuelle qui s'étend de 142 à 272 points indiciaires ; s'y ajoute, le cas échéant, une majoration d'échelon de dix points indiciaires pour les postes à responsabilité particulière.

Des améliorations seront faites en ce qui concerne les primes : la prime de risque sera augmentée de dix à quinze points indiciaires. Une prime fixe d'astreinte de douze points indiciaires sera introduite. Les agents municipaux qui auront la qualité d'APJ (agent de police judiciaire) bénéficieront d'une prime supplémentaire de dix points indiciaires. Ces modifications seront introduites au secteur communal par la voie d'un règlement grand-ducal.

Reposant notamment sur les expériences dues au projet de loi 5916 et à l'avis afférent du Conseil d'État, la future loi détermine les compétences des agents municipaux, contrairement au projet de loi 5916 qui prévoyait l'établissement d'un catalogue de contraventions par règlement grand-ducal, disposition à laquelle le Conseil d'État s'était formellement opposé.

La constatation des 24 infractions actuelles aux règlements communaux, inscrites à l'article 20 de l'avant-projet de loi relative aux sanctions administratives communales, continue à relever de la compétence du cadre policier de la Police grand-ducale et des gardes-champêtres et sera étendue aux agents municipaux pour ce qui est des attributions des gardes-champêtres. À l'avenir, chaque agent municipal qui remplit les conditions de formation requises pourra constater ces infractions et chaque agent municipal pourra procéder à un contrôle d'identité, à l'instar des agents de transport. Un tel contrôle se distingue de la vérification d'identité, moyen dont dispose la Police et qui se traduit notamment par la possibilité de retenir une personne, de l'emmener au commissariat et de prendre ses empreintes digitales. Le refus de justifier de son identité est sanctionné pénalement par une amende de 25 euros.

En dehors des 24 infractions inscrites dans l'avant-projet de loi, sanctionnées par des amendes de 25 à 250 euros, les règlements communaux prévoient aussi des infractions punies par des amendes dépassant 250 euros. Ces infractions seront constatées par des agents municipaux ayant la qualité d'APJ, celle-ci étant subordonnée à la réussite à l'examen de promotion et à la formation dispensée aux policiers pour obtenir cette qualité.

Dans le but de simplifier au maximum la procédure du point de vue administratif, la possibilité du paiement immédiat est proposée. Un tel paiement nécessite l'accord du contrevenant et doit être effectué endéans huit jours. L'amende s'élève toujours à 25 euros en cas de paiement immédiat, celui-ci signifiant la clôture de la procédure.

Si le contrevenant exprime son désaccord avec la sanction en ne payant pas l'amende endéans le délai imparti, le dossier est transmis par la commune à un fonctionnaire

sanctionnateur du ministère de l'Intérieur. Le texte s'inspire de la législation belge qui a instauré un tel fonctionnaire auprès des communes. Ce fonctionnaire prend une décision en vertu du principe de l'opportunité des poursuites. Lorsqu'il considère qu'il y a lieu d'entamer la procédure administrative, il adresse une lettre recommandée au contrevenant. Celui-ci peut exposer par écrit et oralement sa défense. Le fonctionnaire sanctionnateur prend sa décision, soit d'acquiescement, soit d'infliger une amende administrative de 25 euros, endéans quatre mois à partir du constat de l'infraction et la porte à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée. En cas d'amende, le contrevenant doit par ailleurs payer une taxe de 15 euros pour frais administratifs. Monsieur le Ministre souligne que les amendes administratives sont perçues entièrement au profit de la commune du lieu de constatation de l'infraction. La décision du fonctionnaire sanctionnateur est susceptible d'appel devant le tribunal administratif.

Au sujet de l'avant-projet de loi instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales, Monsieur le Ministre de la Justice rappelle qu'en matière pénale, le Protocole N° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme établit le droit à un double degré de juridiction. Selon l'article 2, paragraphe 1^{er} : « 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. (...) ». Ce droit peut faire l'objet d'exceptions pour des infractions mineures, celles-ci n'étant notamment pas sanctionnées par des peines d'emprisonnement. Les sanctions administratives communales constituent le cas d'infractions mineures.

L'avant-projet de loi décrit les modalités du recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur. Ce recours concernant les 24 infractions ci-dessus sera dorénavant exercé devant le Tribunal administratif et non plus devant les tribunaux de police. Trois postes supplémentaires de juge seront créés auprès du Tribunal administratif, de sorte que le nombre des vice-présidents du tribunal passera de trois à quatre, celui des juges et premiers juges de quatre à cinq. Le tribunal comptera ainsi quatre chambres au lieu de trois. La quatrième chambre ne traitera pas exclusivement des recours contre les décisions de sanctions administratives communales, mais pourra, en fonction de sa disponibilité, donner main-forte aux autres chambres. La procédure applicable dérogera aux règles de la procédure administrative ordinaire dans le but d'une simplification, d'où la nécessité de modifier la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. La procédure sera orale, donc aussi plus rapide, et le requérant sera dispensé du ministère d'avocat.

En réponse à une question d'un député, Monsieur le Ministre de l'Intérieur explique que les agents municipaux sont placés sous l'autorité de leur commune pour les 24 infractions inscrites dans la future loi. S'agissant des autres infractions prévues par les règlements communaux et punies par des amendes dépassant 250 euros, les agents municipaux ayant la qualité d'APJ sont placés sous l'autorité du ministère public.

Au regard de l'autorité du conseil communal qui, selon le titre II de l'avant-projet de loi relative aux sanctions administratives communales, a compétence pour créer des sanctions administratives, plusieurs députés voient d'un œil critique la compétence attribuée au fonctionnaire sanctionnateur, lequel est une autorité administrative et non judiciaire, de prendre une décision en vertu du principe de l'opportunité des poursuites, de même que la limite de l'amende qu'il peut infliger, fixée à 25 euros. En vertu du principe de l'autonomie communale, le conseil communal détermine le montant exact de l'amende administrative. L'article 2 de l'avant-projet de loi dispose en effet que « 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. ».

Cette interprétation du texte ne correspond toutefois pas à l'objet poursuivi par les auteurs. Monsieur le Ministre confirme que l'autonomie communale se trouvera restreinte par la future loi du fait que le conseil communal ne pourra plus fixer un montant précis comme amende pour les 24 infractions inscrites dans le texte. L'amende se situera entre 25 et 250 euros, tel que prévu par l'article 2 de l'avant-projet de loi. En cas de paiement immédiat, l'amende s'élèvera toujours à 25 euros. La seule autorité qui puisse prononcer une amende supérieure à 25 euros et au maximum 250 euros sera le Tribunal administratif dans son jugement de réformation rendu en cas de recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur.

Le fait que l'administré qui exerce un tel recours risque de se voir infliger finalement une amende dix fois plus élevée est également considéré comme problématique par des députés.

Un député se réfère à l'avis du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi, selon lequel l'autonomie communale joue lorsque l'ordre public matériel est concerné. Il appartient dès lors bien au conseil communal de déterminer dans son règlement de police les infractions et le montant précis de leurs sanctions administratives, quitte à inscrire les montants minimal et maximal dans la loi.

Monsieur le Ministre de l'Intérieur souligne que le paiement immédiat de 25 euros constitue toutefois une faveur pour le contrevenant, alors que les amendes permettant d'éteindre la poursuite qui sont prévues actuellement par les règlements communaux sont souvent plus élevées. La procédure du paiement immédiat représente également une simplification pour l'agent municipal ou le policier qui constate l'infraction. L'orateur ne voit pas de problème à augmenter le montant du paiement immédiat, mais souligne l'importance de retenir un montant fixe. En effet, le système n'apporterait pas de simplification si le fonctionnaire sanctionnateur devait pour chaque cas apprécier la hauteur de l'amende à infliger, comme le font les tribunaux, la somme de travail à réaliser au niveau administratif étant alors trop élevée et partant irréalisable en pratique. Un montant fixe trop élevé est également à éviter, afin de ne pas miner le droit de recours des administrés.

Monsieur le Ministre de la Justice rappelle l'évolution des travaux depuis l'élaboration du projet de loi 5916 et déclare que le gouvernement entend les mener à terme.

Tout en saluant les efforts pour rendre les sanctions administratives communales plus efficaces, une députée insiste à ce qu'un montant précis soit fixé pour les infractions au Code de la Route qui figureront désormais parmi les sanctions administratives, tel « le fait de charger et décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre pendant les horaires à déterminer par le conseil communal », prévu par l'article 20, 14° de l'avant-projet de loi, une amende administrative de 25 euros n'étant pas dissuasive.

Un député expose le système actuel du Code de la Route qui n'est pas à confondre avec le système envisagé de lutte contre les incivilités. Le Code de la Route prévoit des infractions sanctionnées pénalement. Dans le but d'une simplification, le paiement de l'« amende » permet cependant d'éteindre la poursuite au pénal ; il s'agit juridiquement d'une transaction au plan administratif, raison pour laquelle on parle d'avertissement taxé. En cas de refus de paiement, le système de la contravention s'applique, à savoir que l'affaire passe en justice, le parquet pouvant décider en vertu de l'opportunité des poursuites, et peut aboutir à une sanction pénale.

Selon un autre député, le système projeté ne justifie pas d'augmentation des effectifs du Tribunal administratif, alors qu'un nombre élevé de recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur, consistant au maximum en une amende de 25 euros et une taxe de 15 euros, est peu probable.

Un autre député ne saisit pas la raison des délais prévus aux articles 27 pour l'adoption par les communes des règlements de police générale et 28 pour l'entrée en vigueur.

Monsieur le Ministre renvoie à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui prévoit dans son article 29 que le conseil communal fait les règlements communaux. Une quarantaine de communes ne disposent cependant pas de tels règlements. Quant aux règlements existants des autres communes, il faut supposer qu'ils ne résisteront pas à un examen juridique sérieux. En conséquence, les auteurs du texte ont retenu après concertation avec le SYVICOL² que chaque commune doit prendre les règlements de police générale nécessaires et que ces règlements doivent être approuvés par le ministre de l'Intérieur dans le but d'avoir une sécurité juridique, même si cette approbation ne garantit pas que le tribunal ne puisse pas déclarer illégal un règlement.

En cas de non-respect par une commune du délai de deux ans prévu à l'article 27 de l'avant-projet de loi pour adopter les règlements de police générale, les sanctions prévues par la loi communale précitée s'appliquent, pouvant aller jusqu'à l'envoi par le ministre de l'Intérieur d'un ou de plusieurs commissaires spéciaux.

Un député voudrait connaître la raison de la démarche gouvernementale de demander un avis du Conseil d'État déjà sur l'avant-projet de loi, au lieu de suivre la procédure ordinaire consistant à déposer d'abord un projet de loi et de soumettre celui-ci au Conseil d'État.

L'orateur croit avoir compris que, suivant les déclarations de représentants de la majorité politique dans les médias, l'avis susmentionné du Conseil d'État donnerait lieu à l'élaboration d'un projet de loi concernant l'interdiction de dissimuler son visage en public (Vermummungsverbot). Or, l'orateur estime que cette lecture ne ressort pas de façon tellement claire de l'avis qui retient que : « Pour les matières relevant du « vivre ensemble », l'analyse doit être plus nuancée. Dès lors que certains comportements ont une traduction en termes d'ordre public matériel et peuvent être rattachés aux impératifs de sécurité et de tranquillité publique, la commune peut d'ores et déjà intervenir au titre de la police administrative générale d'ordre matériel. » Le Conseil d'État renvoie ensuite à son avis relatif à la proposition de loi 6705 ayant pour objet d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public et de compléter certaines dispositions du Code pénal (dépôt le 16 juillet 2014 par Monsieur le député Fernand Kartheiser)³, où il conclut dans ses considérations générales que « Comme l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public relève de l'opportunité politique à apprécier par la Chambre des députés, le Conseil d'État laisse à celle-ci l'appréciation des suites à réserver à la proposition de loi sous examen. Il se doit toutefois de souligner que l'ingérence dans les libertés publiques qu'une telle loi impliquerait nécessairement devra dans tous les cas être justifiée par un objectif légitime, être proportionnelle au but recherché et nécessaire pour atteindre l'objectif visé. ».

Le Conseil d'État poursuit dans son avis sur l'avant-projet de loi par le constat que, « quand il s'agit de sauvegarder des impératifs d'ordre non matériel, comme le vivre ensemble tel que le conçoit la Cour européenne des droits de l'homme, la commune ne peut pas agir au titre de ses compétences de police administrative générale. Comme déjà relevé, l'instrument d'une délégation de compétences par une loi spéciale peut être envisagé. Il s'agirait toutefois de la transmission aux communes d'un problème à portée nationale, dans la mesure où les particularités locales ne revêtiront plus de pertinence. Les communes agiraient comme une administration étatique dans une logique moins, d'ailleurs, de décentralisation que de déconcentration. Le Conseil d'État a des doutes sur la cohérence de cette solution dans une logique de respect de l'autonomie communale. ».

² Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

³ Doc. parl. 6705¹, avis du Conseil d'État du 10 juillet 2015

Le groupe politique CSV plaçant pour une interdiction de se dissimuler le visage en public, l'orateur souhaiterait obtenir des précisions de Messieurs les Ministres sur ce point.

Monsieur le Ministre de la Justice maintient sa position d'attendre la prise de position définitive du gouvernement avant de donner de quelconques précisions, notamment sur l'influence de l'avis du Conseil d'État dans les réflexions à la base de la décision à prendre.

Quant à la procédure adoptée, Monsieur le Ministre de l'Intérieur rappelle qu'elle n'est pas exceptionnelle, mais constitue une prérogative du Conseil d'État en vertu de l'article 3, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État, lequel dispose que « Le Gouvernement, avant de soumettre au Conseil d'État un projet de loi ou de règlement, peut demander son avis sur le principe. ». Comme l'interdiction de se dissimuler le visage en public a fait l'objet d'avis juridiques aussi bien en sa faveur qu'en sa défaveur, le gouvernement a jugé utile de soumettre la question au Conseil d'État avant de déposer un texte et a même transmis l'avis à la Chambre des Députés.

Comme la future loi relative aux sanctions administratives communales ne procurera pas de décharge réelle à la Police qui n'arrive plus en pratique à s'occuper des incivilités, un député souhaiterait savoir si d'autres mesures sont envisageables. Ainsi, les agents municipaux pourraient être chargés du contrôle des adresses dans le cadre des données des registres communaux des personnes physiques, ou encore de la constatation des infractions en matière de littering (déchets sauvages).

Monsieur le Ministre de l'Intérieur est ouvert à l'ajout d'autres mesures, mais donne à considérer que les infractions visées devront alors être retirées du droit pénal pour être intégrées au droit administratif. L'orateur insiste cependant pour ne pas aller trop loin dans une première phase, au risque de ne pas atteindre le but visé. En effet, l'impossibilité en pratique pour la Police de poursuivre les petites infractions a mené à une injustice fondamentale au détriment de ceux qui respectent les règles, puisque ceux qui ne le font pas ne sont pas sanctionnés. Il importe dès lors d'être prudent en ce qui concerne une extension du transfert de compétences en matière de lutte contre la petite délinquance.

Luxembourg, le 19 septembre 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président de la Commission des Affaires
intérieures,
Claude Haagen

La Présidente de la Commission juridique,
Viviane Loschetter