



Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 7 décembre 2017

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 16 mars 2017
2. 7037 Projet de loi
 - 1) portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur la libération des communes des charges en matière de financement des activités des cultes,
 - 2) modifiant
 - a) l'article 112 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu,
 - b) l'article 30ter de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement,
 - c) l'article 57 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et
 - 3) abrogeant
 - a) l'article 76 de la loi modifiée du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes,
 - b) le décret du 5 mai 1806 relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples,
 - c) le décret du 18 mai 1806 concernant le service dans les églises et les convois funèbres,
 - d) le décret du 30 septembre 1807 qui augmente le nombre des succursales,
 - e) le décret modifié du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises
 - Rapporteur : Monsieur Claude Haagen
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
3. 7126 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
 - Désignation d'un rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'État

*

Présents : Mme Diane Adehm (en rempl. de M. Emile Eicher), Mme Simone Beissel, M. Yves Cruchten, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Fernand Kartheiser (en rempl. de M. Gast Gibéryen), M. Marc Lies, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Laurent Zeimet

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Paul Schmit, Conseiller du Ministre, M. Laurent Knauf, du Ministère de l'Intérieur

M. Marc Baum, observateur

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Approbation d'un projet de procès-verbal

Le projet de procès-verbal n'appelle pas d'observation et est approuvé.

2. Projet de loi 7037

Dans son avis complémentaire du 5 décembre 2017, le Conseil d'État a pu lever toutes les oppositions formelles du fait que ses observations ont été suivies sans exception. Le Conseil d'État déclare aussi dans ses considérations générales que les observations ou interrogations non assorties d'une opposition formelle ont été suivies dans une large mesure.

Monsieur le Ministre constate que le Conseil d'État propose encore quelques modifications purement techniques. Ses suggestions relatives aux articles 9 et 17 ne posent pas problème. Quant à l'article 22, l'orateur se montre satisfait que le Conseil d'État puisse accepter l'argumentation avancée, à savoir que « le relevé des textes à abroger est maintenu, d'une part, pour tenir compte de l'avant-dernière observation reprise parmi les considérations générales ci-avant et, d'autre part, pour honorer la demande de l'Archevêché de maintenir en vigueur le décret du 6 novembre 1813 sur la conservation et l'administration des biens que possède le clergé dans plusieurs parties de l'empire ».

Amendements 1 et 14

Pour rappel : dans son avis du 14 juillet 2017, le Conseil d'État constate à l'endroit de l'article 19 initial, relatif aux charges financières des communes en relation avec l'exercice des cultes, que le libellé de l'article interdit de manière générale aux communes toute charge en relation avec tous les cultes. Toutefois, l'intitulé et l'exposé des motifs du projet de loi tel que déposé « ne visent que le culte catholique, mis à part l'abrogation du décret du 5 mai 1806 relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples. Les objectifs du projet de loi sous avis énoncés dans l'exposé des motifs passent sous silence l'interdiction générale imposée aux communes qui est pourtant loin d'être anodine. ». Une explication n'est pas non plus fournie par le commentaire de l'article 19. Le Conseil d'État estime par conséquent que, « En partant de la prémisse que, conformément au libellé de l'article, tous les cultes sont visés, l'intitulé du projet de loi sous examen devra obligatoirement en faire état afin d'afficher d'emblée cette intention du législateur à l'égard de tous les cultes, qu'ils soient reconnus ou non ». Il propose de formuler le point 1) de l'intitulé comme suit : « 1) portant interdiction du financement des cultes pour les communes ; ».

Par amendement gouvernemental du 16 août 2017, les auteurs, tout en maintenant le libellé initial du point 1), le complètent comme suit : « , ainsi que sur la libération des communes des charges en matière de financement des activités des cultes ».

Dans son avis complémentaire du 5 décembre 2017, le Conseil d'État fait observer que le terme « libération » se définit aussi comme « la décharge d'une servitude, d'une obligation ou la délivrance d'une sujétion » et s'avère par-là inapproprié. En effet, une telle charge, obligation ou servitude n'a jamais existé à l'égard des cultes autres que le culte catholique. En plus, la loi du 17 mars 2016 modifiant le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'église a déjà largement aboli toute obligation à l'égard du culte catholique.

Monsieur le Ministre suggère de se rallier au Conseil d'État, lequel demande de retenir le libellé proposé par lui dans son avis du 14 juillet 2017.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation au sujet de l'amendement 2.

Amendement 3

Les auteurs du projet de loi sont d'accord avec la proposition du Conseil d'État de remplacer à l'article 4 l'expression « objets immobiliers » par l'expression « biens immobiliers ».

Les amendements 4 à 17 n'appellent pas d'observation.

En réponse à une question d'un député, Monsieur le Ministre indique que, sur demande de l'Archevêché, des édifices religieux ont été ajoutés à l'annexe III. Les auteurs précisent dans l'addendum¹ aux amendements gouvernementaux du 16 août 2017 que : « Tenant compte de l'attribution de propriété telle que celle-ci résulte de la nouvelle annexe II, l'annexe III (regroupant les églises qui requièrent l'accord de l'Archevêché en vue de pouvoir être dégrevées de leur finalité culturelle) a été adaptée sur base des desiderata de l'Archevêché. ». Aucun édifice religieux n'a été enlevé de l'annexe III. Il a été tenu compte de tous les accords conclus entre les communes et les fabriques d'église avant le 1^{er} octobre 2017. Dans ce contexte, Monsieur le Ministre annonce des amendements gouvernementaux devenus nécessaires en raison du fait que la future loi ne pourra plus entrer en vigueur en 2017. En effet, plusieurs fusions de communes deviendront effectives au 1^{er} janvier 2018, de sorte que les annexes, qui font partie intégrante du projet de loi, doivent être adaptées pour en tenir compte.

En vertu de l'article 24, la loi entrera en vigueur « le premier jour du troisième mois après sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg », ce qui procure une flexibilité suffisante pour la mise en vigueur. Pour ce qui est des budgets communaux, Monsieur le Ministre souligne le grand avantage de la future loi qui clarifie pour les communes la question de la propriété des édifices religieux, de sorte que les communes ont déjà pu prévoir, le cas échéant, les investissements futurs nécessaires.

3. Projet de loi 7126

- Désignation d'un rapporteur

La commission désigne son président, M. Claude Haagen, comme rapporteur du projet de loi.

- Examen de l'avis du Conseil d'État

¹ Doc. parl. 7037^{6A}

Monsieur le Ministre rappelle que, pour répondre à une demande des communes et de leur syndicat SYVICOL, une première tentative pour légiférer en matière d'incivilités a été lancée en 2008 par le 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. L'écart entre les règlements communaux sanctionnant les petites infractions et la mise en pratique de ces sanctions a fait naître le besoin de légiférer, ressenti également par les agents municipaux, impuissants à agir sur le terrain en raison de leurs compétences restrictives. En effet, le constat s'impose que les organes répressifs de l'État n'arrivent souvent pas à poursuivre les incivilités, ce qui mène à une injustice à l'égard des gens qui respectent les règles.

Suite à l'avis critique du Conseil d'État sur le projet de loi 5916, ce dernier a été retiré. En février 2016, une entrevue a eu lieu avec le Conseil d'État au sujet des voies permettant d'avancer dans ce domaine et largement discutées avec l'association professionnelle des agents municipaux et le SYVICOL. La solution trouvée représente un compromis qui tient compte de la critique principale formulée par le Conseil d'État dans son avis du 19 janvier 2010 relatif au projet de loi 5916, à savoir 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 ». En coopération avec les autorités judiciaires, une vingtaine d'infractions a été retenue, inscrites dans le nouveau projet de loi, pour lesquelles les communes pourront prévoir des sanctions administratives déterminées par règlement communal.

Globalement, Monsieur le Ministre considère l'avis du Conseil d'État relatif au présent projet de loi comme favorable. Le nombre d'oppositions formelles se limite à trois, dont une de principe en raison de « l'absence de réserve formelle de l'application de la loi sur la protection de la jeunesse ». Le projet de loi 5710 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics ayant fait l'objet de la même opposition formelle, ce texte devenu la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics prévoit dans son article 8-1 « expressément que les dispositions répressives s'appliquent sans préjudice des dispositions de la loi sur la protection de la jeunesse », comme le rappelle le Conseil d'État.

Celui-ci approuve dans son principe la mise en place d'un fonctionnaire sanctionnateur. « Au regard du faible taux de l'amende susceptible d'être prononcée », il peut aussi « admettre l'exclusion du double degré de juridiction », puisque « L'article 2 du 7^e protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit que le droit au double degré de juridiction peut faire l'objet d'exceptions pour les infractions mineures. ». Néanmoins, le Conseil d'État rend attentif « sur la différence de régime par rapport aux procédures pénales pour contraventions aux règlements communaux qui comportent un double degré de juridiction ».

Une opposition formelle est exprimée en raison de la contradiction entre l'article 4, paragraphe 3, qui prévoit une amende de 25 euros, et l'article 2 qui fixe l'amende à infliger entre 25 et 250 euros. Cependant, l'intention des auteurs consiste à « créer un cadre juridique favorisant le paiement immédiat de l'amende par le contrevenant soit sur place, auprès de l'agent qui a constaté 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. À 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. ».

À l'endroit de l'article 18 qui prévoit un délai de prescription de deux ans des amendes administratives « à compter de la date à laquelle elles doivent être payées », le Conseil

d'État exprime une opposition formelle « Au regard des incertitudes relatives à la détermination du point de départ du délai, source d'insécurité juridique ». Il estime préférable de retenir comme point de départ du délai « la date à laquelle la décision a été portée à la connaissance du contrevenant ou de son représentant au sens de l'article 9 ». Il fait en outre remarquer « qu'en matière pénale le délai d'appel est suspensif, ce qui pose la question du report du point de départ du délai en cas de recours devant le juge administratif, sachant qu'une décision administrative est immédiatement exécutoire et qu'une suspension doit être demandée par la voie du référé ».

Une autre opposition formelle « pour des raisons d'incohérence et de manque de précision, sources [d']insécurité juridique » concerne l'article 27, en vertu duquel les communes disposent d'un délai de deux ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi pour adopter des règlements de police générale conformes aux dispositions de l'article 23. Les règlements de police générale antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi restent valables pendant ce délai.

Le Conseil d'État rappelle que l'article 1^{er} donne au conseil communal la faculté d'établir des règlements de police générale fixant les infractions, prévues à l'article 20, sanctionnées administrativement. Il pose la question de savoir si, au cas où une commune n'établit pas de tels règlements, mais maintient ses règlements existants, sanctionnés pénalement, ces règlements deviennent caducs passé le délai de deux ans. Selon le Conseil d'État, la combinaison des articles 27 et 20 « permet cette conclusion implicite », puisque l'article 20 dispose que « Pour les faits énumérés au présent article, seules des sanctions administratives peuvent être prévues ». Il souligne que « Le dispositif légal, plutôt que d'offrir une faculté, impose ainsi aux communes de remplacer leurs règlements de police traditionnels par de nouveaux règlements ». Se pose aussi la question de savoir ce qui se passe si les règlements existants dépassent le cadre de l'article 20. En plus, l'article 23 ne prévoit pas de modification de la loi communale du 13 décembre 1988 « enlevant aux communes le droit d'adopter des règlements de police générale traditionnels ».

Dans ses considérations générales, le Conseil d'État renvoie au projet de loi 7111 modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés, où « les auteurs retiennent le mécanisme français d'une sanction par amende forfaitaire sous la responsabilité du procureur. Le Conseil d'État, tout en proposant certaines modifications dans l'organisation de ce régime de sanctions, a marqué son accord avec la consécration en droit luxembourgeois de ce mécanisme de sanction d'infractions mineures. Dans son avis du 27 juin 2017 sur le projet de loi n° 7111, le Conseil d'État a attiré l'attention du Gouvernement sur l'option d'étendre ce régime nouveau de sanctions à d'autres matières, telles les infractions aux règlements communaux. Cette solution aurait l'avantage de maintenir l'unicité et la cohérence du mécanisme de répression, de ne pas doubler le système de sanctions pénales par un régime de sanctions administratives avec tous les problèmes de cohérence et tout le potentiel de conflits que cela peut générer, et de garder l'ensemble du système dans les compétences des autorités judiciaires. On pourrait ainsi faire l'économie de la création d'un fonctionnaire sanctionnateur, institution inédite en droit luxembourgeois. Le recours serait porté devant le juge de police, ce qui répondrait aux inquiétudes soulevées par les juridictions administratives dans leur avis concernant le projet de loi n° 7124 instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales. Les communes pourraient interdire certains comportements, considérés comme des incivilités dans les règlements généraux de police pris par les communes, sanctionnés par des peines de police traditionnelles. D'autres infractions pourraient être insérées dans le Code pénal comme contraventions. En termes de cohérence, mais aussi d'efficacité, cette solution est à préférer à celle envisagée par les auteurs du projet de loi sous examen. ».

Toutefois, le présent projet de loi a été déposé le 4 avril 2017, donc bien avant l'avis précité du Conseil d'État sur le projet de loi 7111.

Si des modifications au projet de loi pour tenir compte des oppositions formelles ne posent pas problème, Monsieur le Ministre estime utile de réfléchir également sur l'option proposée par le Conseil d'État. L'orateur tient néanmoins à préciser que le principe et l'étendue du pouvoir réglementaire des communes ne sont pas négociables. L'actuel gouvernement n'entend pas toucher à l'autonomie communale, à l'instar du gouvernement précédent. Le projet de loi est rédigé dans cette optique en laissant aux communes le choix des faits, énumérés à l'article 20, qu'elles désirent sanctionner et le choix de la hauteur de l'amende, située entre 25 et 250 euros. Ce choix, dont bénéficient les communes déjà aujourd'hui, n'existerait plus avec la solution proposée par le Conseil d'État, qui consiste à prévoir les mêmes sanctions pour toutes les communes et une amende forfaitaire. En raison de son applicabilité plus facile, cette solution est préférée par la Police et la Justice. Le gouvernement n'a pas encore pris de décision.

Dans une approche pragmatique, le groupe politique CSV peut se rallier au Conseil d'État, dont la proposition correspond à la situation actuelle concernant la compétence des agents municipaux en matière de véhicules en stationnement. L'agent municipal constate un fait et délivre un avertissement taxé, lequel représente une proposition de transaction. L'affaire se termine par le paiement de l'amende. L'avantage est l'absence de modification du système juridique en place, puisque la compétence reste auprès des communes sous la surveillance de la Justice. Par ailleurs, la même philosophie que celle de la proposition du Conseil d'État est à la base de l'avant-proposition de loi que trois députés CSV (MM. Paul-Henri Meyers, Jean-Louis Schiltz et Gilles Roth) avaient présentée en mars 2010, ayant pour objet l'élargissement des compétences des agents municipaux. En effet, en cas de contestation de la sanction, l'affaire retombe dans la procédure pénale normale avec la possibilité d'appliquer la procédure de l'ordonnance pénale, ce qui revient en fait à une amende forfaitaire.

Quant à la liste des infractions, un représentant du CSV estime qu'un accord pourra être trouvé sur une base commune en prenant comme référence le règlement de police de la Ville de Luxembourg. Il est envisageable d'insérer une partie des infractions prévues par ce règlement dans le Code pénal comme quatrième classe d'infractions.

En réponse à une question concernant la formation des agents municipaux, lesquels reprendront les attributions des gardes champêtres, Monsieur le Ministre fait savoir que la représentation syndicale des agents municipaux avait déjà posé la même question, considérant la formation actuelle comme insuffisante. L'orateur a eu par la suite deux rencontres à l'INAP², lequel se chargera aussi de l'organisation d'une formation en auto-défense, également revendiquée. Indépendamment du présent projet de loi, la nouvelle formation des agents municipaux devrait être offerte à partir du printemps 2018.

Au-delà du catalogue des infractions prévu par la future loi, un député songe au transfert d'autres compétences de la Police aux agents municipaux, tels la vérification d'adresse ou le constat des infractions de littering.

Tout en comprenant l'intérêt pour les communes, Monsieur le Ministre avertit du risque de créer une seconde police, reproche déjà fait au projet de loi. Le domaine du littering est réglé par une loi, de même que d'autres matières. Faut-il attribuer des compétences dans ces matières aux agents municipaux, en plus de la Police qui a pour mission de veiller au respect des lois ? Se pose donc la question de la limite dans l'attribution de pouvoirs nouveaux, mais aussi des moyens à donner aux agents municipaux pour exercer ces pouvoirs. Dans ses considérations générales, le Conseil d'État se réfère aux avis des autorités judiciaires relatifs au projet de loi en relevant « la création de corps communaux de police placés sous

² Institut national d'administration publique

l'autorité des autorités communales, collège des bourgmestre et échevins ou bourgmestre, qui, comme le Conseil d'État l'a déjà relevé en 2010 concernant le projet de loi n° 5916, va à l'encontre des réformes de la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale et de la loi du 31 mai 1999 ayant porté fusion des corps de police et de gendarmerie. Les nouveaux corps composés d'agents communaux seront compétents pour constater à la fois les infractions sanctionnées par des amendes administratives, et les infractions pénales traditionnelles. Ils exerceront leurs compétences, du moins dans ce domaine, concurremment avec la Police grand-ducale. Les agents communaux agiront tantôt sous le commandement des autorités communales tantôt en leur nouvelle qualité d'officier de police judiciaire, sous la direction des procureurs d'État, conformément à l'article 10 du Code de procédure pénale. Des problèmes d'articulation des compétences et des responsabilités ne sont pas à exclure. Tout en comprenant qu'il ne saurait être question d'investir les agents communaux, agissant au titre des nouvelles compétences, du droit de procéder à des actes d'enquête ou de recourir à l'usage de la force, le Conseil d'État relève que l'efficacité de leur action sur le terrain sera nécessairement fonction d'une assistance régulière, voire systématique, de la part de la Police grand-ducale. Le mécanisme du contrôle d'identité visé à l'article 6 constitue une illustration de cette problématique. Dans l'avis des autorités judiciaires est encore évoqué le problème de la nécessaire formation de ces agents communaux. ».

Sans prétendre à fournir une solution exhaustive, le projet de loi améliore néanmoins la situation, comme le relève une députée. Il importe d'assurer l'exercice effectif des compétences, en conférant aux agents municipaux les moyens nécessaires et en disposant du personnel nécessaire. À mentionner encore que le règlement de police de la Ville de Luxembourg, proposé comme référence, doit être remanié.

Si le problème du recrutement est bien connu, Monsieur le Ministre rappelle que le gouvernement n'envisage pas de baisser les conditions à remplir. S'agissant de la mise en œuvre du nouveau système, l'orateur souligne qu'elle est destinée à se faire de manière aussi simple que possible. Le fait que les infractions à sanctionner sont mineures permet une exception au double degré de juridiction. Tel ne serait plus le cas, si des infractions à sanctionner par une peine plus élevée étaient ajoutées au catalogue prévu par le texte. Par ailleurs, le fait de charger le fonctionnaire sanctionnateur de la fixation de l'amende irait à l'encontre d'une mise en œuvre simple et rapide, donc de l'approche pragmatique adoptée, et on se retrouverait face aux problèmes rencontrés au niveau de l'actuelle procédure pénale en la matière.

Suite à des questions d'un député concernant le respect de l'autonomie communale et la mise en pratique des sanctions par les petites communes qui ne disposent pas nécessairement d'un agent municipal, Monsieur le Ministre précise qu'aujourd'hui, seule la Police assure l'exécution des règlements communaux. En vertu de la future loi, les agents municipaux seront également, donc en plus de la Police, compétents pour cette exécution, mais uniquement pour les faits énumérés à l'article 20.

Monsieur le Ministre répète que le projet de loi ne touche pas à l'autonomie communale. Le système prévu et celui proposé par le Conseil d'État ont leurs avantages et leurs inconvénients. Il convient de prendre une décision de manière réfléchie, tout en ayant conscience de la nécessité d'agir, donc d'une certaine pression temporelle dans ce domaine.

Luxembourg, le 26 mars 2018

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président de la Commission des Affaires intérieures,
Claude Haagen