

N° 7124

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

Projet de loi 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 ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales

**Rapport de la Commission de la Justice
(6.7.2022)**

La Commission de la Justice se compose de : M. Charles MARGUE, Président ; M. Dan BIANCALANA, Rapporteur; Mme Diane ADEHM, MM. Guy ARENDT, François BENOY, Mme Stéphanie EMPAIN, MM. Marc GOERGEN, Léon GLODEN, Mme Carole HARTMANN, Mme Cécile HEMMEN, M. Pim KNAFF, Mme Octavie MODERT, M. Laurent MOSAR, Mme Viviane REDING, MM. Roy REDING, Gilles ROTH, Membres.

I. Antécédents

Le projet de loi n° 7124 a été déposé par M. le Ministre de la Justice de l'époque en date du 21 mars 2017.

Le 6 avril 2017, le projet de loi sous rubrique a été renvoyé à la Commission juridique. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et un texte coordonné.

Le 28 novembre 2017, le Conseil d'Etat a émis son avis sur le projet de loi.

Le 7 mai 2018, le Gouvernement a adopté une première série d'amendements gouvernementaux.

Le 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat a avisé, dans le cadre de son avis complémentaire, les amendements gouvernementaux prémentionnés.

Le 13 décembre 2018, ledit projet de loi a été renvoyé à la Commission de la Justice.

Le 21 mai 2021, une deuxième série d'amendements gouvernementaux a amendé le projet de loi sous rubrique.

En date du 6 juillet 2021, le Conseil d'Etat a émis son deuxième avis complémentaire sur le projet de loi amendé.

Lors de sa réunion du 8 juin 2022, ledit projet de loi a été présenté aux membres de la Commission de la Justice. Ils ont désigné M. Dan BIANCALANA, comme Rapporteur de ce projet de loi. De même, il a été procédé à la présentation du projet de loi amendé et à l'examen des avis émis par le Conseil d'Etat.

En date du 6 juillet 2022, les membres de la Commission de la Justice ont adopté le présent rapport.

*

II. Objet

Le présent projet de loi, instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales, trouve sa justification dans le projet de loi n° 7126 relatif aux sanctions administratives communales déposé par le ministère de l'Intérieur.

Le projet de loi précité prévoit qu'une amende administrative peut être infligée au citoyen par une autorité administrative relevant du ministère de l'intérieur. Cette autorité est désignée par les termes « fonctionnaire sanctionnateur ». Contre cette décision, le citoyen concerné doit pouvoir exercer un recours en pleine juridiction devant une juridiction administrative.

Ainsi il a été décidé de doter le tribunal administratif d'une procédure simplifiée, rapide et peu coûteuse tout en respectant les droits fondamentaux et en particulier le principe du contradictoire.

Cette procédure présente quelques particularités comme la dispense pour les parties de se faire représenter par un avocat à la Cour, le caractère oral de la procédure, la composition du tribunal administratif qui siège à juge unique et l'absence de voies de recours contre la décision du tribunal administratif.

*

III. Avis

I. Avis de la Chambre des Salariés (16.05.2017)

Dans son avis, la Chambre des Salariés résume brièvement le contenu du présent projet de loi et approuve celui-ci.

II. Avis de la Chambre de commerce (16.05.2017)

La Chambre de commerce relève dans son avis que, concernant les modalités de recours, le gouvernement est soucieux de mettre en place une procédure simplifiée, rapide et peu coûteuse, respectant néanmoins les droits fondamentaux et notamment le principe du contradictoire afin de garantir un procès équitable.

Elle n'a pas de remarques particulières à formuler quant au type de recours, ni quant à ses modalités.

III. Avis du tribunal administratif et de la cour administrative (18.05.2017 et 31.05.2017)

Le tribunal administratif, dans son avis du 18 mai 2017, se pose des questions concernant la possibilité de la commune concernée à introduire un recours en annulation.

Si le législateur avait eu l'intention de dénier cette possibilité aux communes, alors cette décision soulèvera certaines questions notamment en vue de l'accès à la justice et de l'autonomie communale.

En tout état de cause, le tribunal se pose la question de la mise en intervention éventuelle de la commune en ce qui concerne des recours propres dirigés contre les décisions du Conseil de discipline des fonctionnaires communaux, comme la commune elle-même se trouve représentée en sus de ce conseil.

La juridiction relève aussi que lorsque que la commune se voit reconnaître un droit de recours propre ainsi qu'une dispense d'avocat, alors il faudrait se poser la question sur le mode de la représentation de la commune.

Le tribunal insiste de prévoir la communication du dossier administratif, sur lequel le fonctionnaire sanctionné s'est basé pour prendre sa décision, au contrevenant.

Une autre problématique soulevée est celle de la dispense de ministère d'avocat à la Cour de la commune. Ici, le tribunal propose d'introduire une disposition indiquant l'audience où la juridiction concernée se prononcera afin d'éviter que les parties ne soient pas représentées lors du prononcé.

Dans son avis, la Cour administrative remarque, qu'avec ce projet de loi, un gonflement des sanctions administratives et l'attribution du contentieux afférant aux juridictions administratives est de nature à accentuer une évolution constante vers une charge de travail trop importante des juridictions administratives.

IV. Avis du parquet général (9.6.2017)

Le parquet général se concentre dans son avis sur les dispositions du projet de loi relative aux sanctions administratives communales.

Avis de la Cour supérieure de justice (15.06.2017)

La Cour n'a pas d'observations à formuler sur ce projet.

Avis du parquet du tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg

Le parquet, comme il n'est pas impliqué dans la procédure prévue par le projet de loi, n'a pas d'observations particulières à formuler.

V. Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (27.09.2017)

Dans son avis, le SYVICOL demande une clarification du texte prévoyant un recours ouvert au destinataire de la décision. Le syndicat est d'avis que la formulation de ce texte est ambiguë et devrait être reformulée afin de laisser la voie de recours ouverte, non seulement au contrevenant, mais aussi à l'administration communale concernée.

De plus, le syndicat propose de faire profiter la commune de la dispense d'avocat à la Cour. Plus loin, le SYVICOL avance que les pouvoirs d'instruction du juge administratif devaient inclure le pouvoir d'ordonner une audition de témoins, s'il la juge utile.

En outre, le SYVICOL remarque que l'article 14-1 nouveau prévoit que « *l'Etat est représenté par un mandataire qui doit être un fonctionnaire de la carrière A1 relevant du ministère ayant la tutelle de l'autorité administrative ayant pris la décision ou la mesure attaquée* ». La décision attaquée est celle prise par le fonctionnaire sanctionnateur, qui conformément au projet de loi n°7126, est un fonctionnaire du groupe de traitement A1 désigné par le ministre de l'Intérieur. Ainsi, comme ce ministère n'est pas placé sous la tutelle d'une autorité administrative, il faut en déduire que les auteurs du projet de loi ont souhaité prévoir que l'Etat soit représenté par un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur. Si tel est le cas, il serait souhaitable que ce soit un autre fonctionnaire que le fonctionnaire sanctionnateur-même, qui défendra sinon sa propre décision.

Finalement, le SYVICOL souhaite compléter le futur article 14-1 par un point aux termes duquel le jugement est notifié aux parties par voie de greffe ainsi qu'à la commune du lieu de constatation de l'infraction.

Le 16 juillet 2018, le SYVICOL émet son avis complémentaire portant sur les amendements gouvernementaux du 7 mai 2018, et remarque que la demande d'audition de témoins devrait être présentée au stade préliminaire lors de la comparution devant le fonctionnaire sanctionnateur.

En outre, le syndicat réitère son observation en ce que la défense de l'Etat, assumée par un fonctionnaire du groupe de traitement A1, ne peut en aucun cas être assumée par le fonctionnaire sanctionnateur.

Dans son deuxième avis complémentaire, le SYVICOL ne fait que rappeler les commentaires déjà formulés dans ses précédents avis. Ainsi, il rappelle son observation quant au fonctionnaire du groupe de traitement A1 assurant la défense de l'Etat.

*

IV. Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 28 novembre 2017, émet quelques observations et remarques sur les différents articles du projet de loi sous examen.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat ne formule pas d'observations particulières concernant les amendements gouvernementaux du 7 mai 2018.

Le 6 juillet 2021, le Conseil d'Etat émet un deuxième avis complémentaire sans formuler des remarques particulières concernant les amendements gouvernementaux du 21 mai 2018.

Pour le détail, il est renvoyé aux documents parlementaires 7124/07, 7124/10 et 7124/13.

*

V. Commentaire des articles

Article 1^{er} (modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif)

L'article 1^{er} de la loi en projet introduit dans la loi visée sous rubrique une section nouvelle portant sur les recours en matière de sanctions administratives communales.

La pierre angulaire de cette section constitue le nouvel article 9-1 qui confère la compétence juridictionnelle au tribunal administratif pour connaître « *comme juge de fond des recours en réformation dirigés contre les décisions de sanctions administratives communales* ». A noter qu'aucun appel contre le jugement du tribunal administratif ne peut être interjeté. Les auteurs du projet de loi justifient ce choix par le fait que les infractions à constater par le fonctionnaire sanctionnateur sont à qualifier d'infractions mineures et que les sanctions administratives pouvant être prononcées ne peuvent excéder le montant de 250 euros. Ils soulignent également que l'absence d'un double degré de juridiction n'est pas contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. Le Conseil d'Etat a examiné cette disposition et conclut que les droits de la défense sont garantis, alors que « *l'absence d'appel ne contrevient pas au principe du double degré de juridiction consacrée à l'article 2 du protocole additionnel n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, compte tenu de l'importance des amendes en cause* ».

Le délai pour introduire un recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur est d'un mois. Ce délai commence à courir à partir de la notification de la sanction administrative communale.

Seuls les destinataires des décisions peuvent introduire un recours devant le tribunal administratif.

Par voie d'amendement gouvernemental, il a été proposé de compléter le nouvel article 9-1 de la loi visée sous rubrique par la précision que le recours introduit par le requérant a un effet suspensif.

Dans un souci de simplification de la procédure et de l'organisation du tribunal administratif, il est proposé que le tribunal administratif statue sous forme de juge unique.

A noter enfin qu'une augmentation des effectifs auprès des juridictions de l'ordre administratif a été supprimée par voie d'amendement gouvernemental, étant donné que cette augmentation a été réalisée par la loi du 5 août 2020 portant modification de : 1. la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 2. la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

Article II (modification de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives)

L'article 2 introduit, dans la loi sous rubrique, un nouvel article 14-1 qui prévoit une procédure dérogatoire simplifiée pour les recours dirigés contre les décisions de sanctions administratives communales.

Les auteurs du projet de loi souhaitent créer une procédure aussi simple et accessible que possible afin de garantir à tout citoyen une voie de recours effective contre les décisions de sanctions administratives communales prises à son encontre.

Le recours doit être introduit sous forme de requête écrite et doit comporter outre la date de la requête les noms, prénoms et le domicile du requérant, l'objet de la demande, la décision contre laquelle le recours est introduit, un exposé sommaire des faits et moyens invoqués et le relevé des pièces dont le requérant entend se prévaloir.

Dans le cadre de la procédure simplifiée qui est mise en place dans le cadre du présent projet de loi, le requérant n'est pas obligé d'être représenté par un avocat à la Cour. En effet, le requérant peut comparaître lui-même. L'Etat est représenté par un « *fonctionnaire du groupe de traitement A1 relevant du ministère ayant la tutelle de l'autorité administrative ayant pris la décision ou la mesure attaquée* ».

Une autre particularité de la procédure est que celle-ci est orale. Le requérant ainsi que le représentant de l'Etat exposent oralement leurs moyens au moment de l'audience. Il n'y aura donc pas d'échange de mémoires écrits comme au cours de la procédure de droit commun devant les juridictions administratives.

Les parties sont convoquées à l'audience par le greffe du tribunal administratif. Cette convocation doit intervenir au plus tard quinze jours avant la date de l'audience et ce sous forme de courrier recommandé avec accusé de réception.

Les pièces que les parties souhaitent invoquer devant le tribunal administratif doivent être déposées au greffe du tribunal au plus tard huit jours avant l'audience afin de permettre au greffe de les communiquer aux autres parties. Suite à un amendement gouvernemental, il est précisé que l'Etat doit déposer le dossier administratif au greffe. Cet amendement fait suite à une recommandation émanant des juridictions administratives.

A noter que le libellé de l'article 2 du projet de loi a été amendé par le Gouvernement, et ce, afin de tenir compte des observations relatives à l'audition des témoins soulevées par le tribunal administratif dans son avis consultatif. Le texte amendé vise ainsi à intégrer dans la nouvelle procédure prévue par le projet de loi un mécanisme simple et rapide d'audition de témoins, sans devoir recourir aux dispositions de droit commun qui sont issues du Nouveau Code de procédure civile.

Le Conseil d'Etat fait sienne une observation formulée par le tribunal administratif, qui signale que le recours à formuler n'est ouvert au seul contrevenant. Le Conseil d'Etat constate que

l'approche adoptée par les auteurs du projet de loi est inspirée du droit pénal et comme « *[l]a partie adverse est l'État, étant donné que le fonctionnaire sanctionnateur à l'origine de la décision relève de l'État. Un recours de la part de la commune semble être exclu. La question d'une intervention éventuelle de la commune n'est pas réglée. [...]* ». En outre, le Conseil d'Etat soulève des questions d'ordre procédural et s'interroge sur l'application de certaines procédures, telles que l'intervention et la tierce opposition. Il estime que si ces procédures sont exclues, il faut le prévoir expressément. De l'avis du Gouvernement, il convient en effet d'écarter l'application de ces procédures dans le cadre des recours contre les décisions de sanctions administratives communales. La décision du fonctionnaire sanctionnateur de sanctionner (ou de ne pas sanctionner) est une décision d'un fonctionnaire relevant du Ministère de l'Intérieur et non pas de la commune. Cette dernière n'est ni l'auteur, ni le destinataire de la décision du fonctionnaire sanctionnateur. Si l'on peut concevoir que la commune soit, de manière générale, intéressée à voir prononcer une sanction, de l'avis du Gouvernement cet intérêt très général ne justifie toutefois pas les lourdeurs procédurales qu'une intervention de la commune devant le tribunal administratif (que ce soit par le biais de l'intervention ou de la tierce opposition) engendrerait et qui ne sont pas en relation avec la gravité relativement mineure des infractions visées. C'est d'ailleurs pour cette même raison que les amendements gouvernementaux ne prévoient pas de droit de recours de la commune contre une décision du fonctionnaire sanctionnateur de ne pas sanctionner.

A noter que l'introduction, à l'endroit de l'article 14-1 de la loi sous rubrique, d'une disposition instituant un délai de trois mois endéans lequel le jugement doit être rendu et prévoyant une information des parties, du président du tribunal administratif, de la Cour administrative ainsi que du ministre ayant la Justice dans ses attributions sur les motifs d'un retard, a été omise par voie d'amendement gouvernemental.

Dans le cadre de son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord avec cette omission.

Article III (entrée en vigueur)

L'article III fixe l'entrée en vigueur de la future loi. Le libellé retenu fait suite à une suggestion émanant du Conseil d'Etat.

*

VI. Texte coordonné

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 7124 dans la teneur qui suit :

Art. I^{er}. La loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif est modifiée comme suit :

1° Au chapitre 2, après la section 5, une nouvelle section intitulée « Section 6. – Des recours en matière de sanctions administratives communales » est introduite.

2° Au chapitre 2, section 6 est introduit un article 9-1 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 9-1.** (1) Le tribunal administratif connaît comme juge de fond des recours en réformation dirigés contre les décisions de sanctions administratives communales telles que prévues par la loi (...du jj/mm/aaa...) relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux.

(2) Le tribunal administratif statue en dernier ressort.

(3) Le délai pour l'introduction des recours est d'un mois à compter de la notification de la décision du fonctionnaire sanctionnateur.

(4) Le recours est ouvert au destinataire de la décision.

(5) Le recours a un effet suspensif.

(6) Le tribunal administratif siège à juge unique. »

Art. II. A la suite de l'article 14 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives un article 14-1 est introduit, libellé comme suit :

Art. 14-1. (1) Par dérogation aux articles 1^{er} à 14 les règles procédurales ci-dessous sont applicables aux recours dirigés contre les décisions de sanctions administratives communales visées à l'article 9-1 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

(2) Le recours est introduit sous forme de requête.

(3) La requête écrite et datée contient :

1° les noms, prénoms et domicile du requérant ;

2° l'objet de la demande ;

3° la désignation et la date de la décision contre laquelle le recours est dirigé ;

4° l'exposé sommaire des faits et des moyens invoqués ;

5° les noms, prénoms et domicile des témoins que le requérant entend appeler le cas échéant ; et

6° le relevé des pièces dont le requérant entend se servir.

(4) Le requérant est dispensé du ministère d'avocat à la Cour.

(5) La requête introductive est déposée au greffe du tribunal administratif, en original et une copie. Les pièces sont jointes en deux copies. La décision critiquée doit figurer en copie parmi les pièces versées.

Le tribunal administratif peut exiger le dépôt des originaux des pièces. Ce dépôt s'opère moyennant dépôt au greffe du tribunal où les pièces peuvent être consultées sans déplacement.

(6) Le dépôt de la requête vaut signification à l'Etat.

(7) L'Etat est représenté par un mandataire qui doit être un fonctionnaire du groupe de traitement A1 relevant du ministère ayant la tutelle de l'autorité administrative ayant pris la décision ou la mesure attaquée. Lorsque l'Etat entend appeler des témoins, il dépose une liste comprenant les noms, prénoms et domicile des témoins au greffe du tribunal administratif au plus tard quinze jours après le dépôt de la requête.

(8) La procédure est orale.

(9) Les parties et leurs témoins sont entendus par le juge à l'audience à laquelle ils ont été convoqués par les soins du greffe par lettre recommandée avec accusé de réception au plus tard quinze jours avant la date de l'audience. La liste de témoins visée au paragraphe 7 est jointe à la convocation adressée aux parties.

Si l'Etat ne comparaît pas, le tribunal statue néanmoins à son égard. Le jugement est contradictoire.

(10) Les pièces dont les parties entendent se prévaloir doivent être déposées auprès du greffe au plus tard huit jours avant l'audience. Elles sont communiquées aux autres parties par le greffe.

Dans le même délai, l'autorité qui a posé l'acte visé par le recours dépose le dossier au greffe sans autre demande. Les parties peuvent obtenir copie des pièces de ce dossier contre paiement des droits de copie fixés pour frais de justice. Le recouvrement de ces frais est opéré par le receveur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

(11) Au regard des délais de procédure, seule la date du dépôt au greffe est prise en considération.

(12) Les articles 20 et 36 ne sont pas applicables.

(13) Les décisions sont prononcées en audience publique.

Art. III. 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.

*

Dan BIANCALANA
Rapporteur