

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

Avis du Conseil d'État

(28 novembre 2017)

Par dépêche du 10 mars 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Intérieur. Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

Dans sa dépêche, le Premier ministre indique que les chambres professionnelles n'ont pas été consultées alors qu'elles ne seraient pas concernées par le projet de loi.

L'avis des autorités judiciaires a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 22 juin 2017¹. L'avis du juge de paix directeur de Diekirch lui a été transmis par dépêche du 27 juin 2017.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique vise, d'après ses auteurs, à fournir une réponse « 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 ».

D'emblée, l'exposé des motifs entend situer le projet de loi sous avis par rapport au projet de loi n° 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, avisé par le Conseil d'État le 19 janvier 2010. Suite aux nombreuses critiques formulées, à l'époque, tant par le Conseil d'État que par les parquets, le projet de loi n° 5916 a été retiré du rôle de la Chambre des députés. Les auteurs du projet actuel procèdent à une analyse du régime des sanctions administratives pour expliquer et

¹ Avis du Parquet général, du président de la Cour supérieure de Justice, de la vice-présidente du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, du procureur d'État de Luxembourg, du procureur d'État de Diekirch et de la juge de paix directrice d'Esch-sur-Alzette.

justifier l'application de cet instrument au niveau communal. Le système des sanctions administratives communales envisagé, qui revêtirait une nature pénale, serait conforme aux exigences de la Constitution et de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les sanctions seraient infligées par une autorité administrative dont les décisions seraient susceptibles d'un recours juridictionnel. À cet égard, le projet de loi sous examen doit encore être lu en relation avec le projet de loi n° 7124² instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

Les auteurs du projet de loi sous examen indiquent qu'ils se sont inspirés de la loi belge du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales. Cette loi, modifiée depuis lors, constitue une refonte d'une législation qui remonte à la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, modifiée en 2004, 2005 et 2007. Le Conseil d'État note que la loi en projet se distingue sur une série de points essentiels de la législation belge et reste en retrait par rapport à celle-ci. La loi belge consacre le concept d'infractions mixtes sanctionnées à la fois au niveau administratif et au niveau pénal et instaure une procédure assez complexe de coopération entre l'autorité administrative et les parquets ; la nature des sanctions prévues en droit belge excède l'imposition d'une amende ; une aggravation des peines est prévue en cas de récidive ; une réglementation détaillée organise la sanction des infractions commises par des mineurs et organise une médiation pour les contrevenants tant majeurs que mineurs ; le recours est porté devant le juge de police, ce qui peut s'expliquer par l'inexistence de tribunaux administratifs en Belgique, mais a également pour effet d'impliquer le procureur du roi dans la procédure juridictionnelle. Le Conseil d'État aura l'occasion de revenir sur certains de ces points dans le cadre de l'examen des articles.

Même si le projet de loi sous examen vise à répondre à certaines critiques formulées à l'encontre du projet de loi n° 5916, force est de constater – et les autorités judiciaires le relèvent à juste titre dans leur avis –, que toute une série de questions continue à se poser.

À relever, d'abord, la création de corps communaux de police placés sous l'autorité des autorités communales, collègue 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

² 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.

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.

Dans une perspective de séparation des pouvoirs, le Conseil d'État a eu l'occasion de formuler ses réserves par rapport à une extension systématique des sanctions administratives, en matière de police générale, dans une série d'avis d'ailleurs relevés dans l'exposé des motifs du projet de loi. Dans son avis du 2 juin 2009 concernant le projet de loi n° 5881A portant introduction d'un Code de la consommation (doc. parl. n°5881²), il a relevé 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 ». Jusqu'à présent, les sanctions administratives sont appliquées en matière de police administrative spéciale et concernent des secteurs spécifiques d'activités ou des administrés ou opérateurs économiques spécifiques. La particularité du projet de loi sous examen est de mettre sur pied un droit sanctionnateur communal, qui concerne toutes les catégories de personnes et tous les domaines, qui se veut complémentaire par rapport au droit pénal traditionnel, voire empiète sur le domaine de celui-ci. La nouvelle autorité sanctionnatrice n'assume pas le rôle traditionnel du régulateur, mais assume des fonctions qui ne sont pas sans rapport avec celles du procureur d'État, voire du juge pénal. Le recours devant les juridictions administratives, répond certes aux exigences de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le régime prévu constitue toutefois un changement de paradigme opéré par rapport à la répartition traditionnelle dans l'ordre juridique luxembourgeois entre le rôle des autorités administratives et celle des autorités judiciaires, en particulier du parquet.

L'introduction de ce nouveau régime de sanctions administratives, si elle peut paraître anodine au regard tant de la liste des faits visés à l'article 20 que des sanctions fixées à l'article 4, pourra ouvrir la voie à des développements futurs et à un empiètement progressif d'une répression administrative sur le terrain de la répression pénale traditionnelle.

Le projet de loi sous examen accentue encore le risque de voir se développer une multitude de droits pénaux à assise communale, risque déjà souligné dans l'avis concernant le projet de loi n° 5913 précité. Il appartiendra, en effet, aux communes, d'après l'article 1^{er}, d'établir des infractions par la voie de règlements de police générale suivant le catalogue proposé à l'article 20. Un double risque de disparité existe. Chaque commune étant libre de « puiser » dans le catalogue proposé, le régime des « infractions » administratives variera sur le territoire national. Se pose encore la question du sort des règlements de police traditionnels sanctionnés

de peines de police. Ainsi que le Conseil d'État l'examinera plus en détail à l'endroit de l'article 27, la question de la suppression de ces règlements dans un certain délai ou de leur remplacement progressif par des règlements de sanctions administratives nouveaux n'est pas clairement réglée dans la loi sous objet. Le risque d'un éclatement du droit pénal mis en évidence en 2010, se pose également par rapport au texte sous examen. Certes, les communes sont d'ores et déjà en droit d'adopter des règlements de police dont le non-respect est constitutif de contraventions. Le système envisagé accentue toutefois les risques de disparités en ajoutant au mécanisme pénal actuel un mécanisme de sanctions administratives, à portée d'ailleurs variable. S'ajoutent à cela des problèmes évidents de qualification des agents municipaux, mais aussi des agents de la Police grand-ducale. Les deux catégories d'agents doivent en effet avoir une parfaite connaissance du détail des régimes légaux applicables, en particulier s'ils doivent exercer leurs compétences sur les territoires de plusieurs communes. Comme le relève le procureur général d'État, la distinction entre actes sanctionnés par des amendes administratives suivant le catalogue et actes sanctionnés comme contraventions au sens du Code pénal, ne sera plus fondée sur des critères objectifs et cohérents tenant à la nature de l'acte, mais sera exclusivement fonction du choix opéré par la commune et, peut-on ajouter, par le législateur en droit de modifier le catalogue des incriminations. Les compétences parallèles des parquets et du fonctionnaire sanctionnateur en matière d'opportunité des poursuites, d'un côté, et des juridictions répressives et des juridictions administratives, en matière de sanction, d'un autre côté, accentuent le risque d'une atteinte à l'unité et à la cohérence du droit répressif.

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs du projet de loi sur la sauvegarde des droits de la victime de l'infraction. Dans une procédure de sanction administrative, la victime ne pourra pas demander une indemnité devant le juge saisi de la procédure ni introduire une citation directe ou déposer plainte au titre de l'article 4-1 du Code de procédure pénale. Alors que le juge pénal peut également statuer sur les demandes civiles accessoires à l'action publique, le mécanisme envisagé dans le projet de loi sous examen voit intervenir deux juges qui devront être saisis successivement : le juge administratif compétent pour statuer sur le recours contre une décision de sanction et le juge civil saisi d'une action particulière en dommages et intérêts.

Le projet de loi sous examen, contrairement au texte de référence belge, ne contient aucune disposition sur le problème des auteurs d'une infraction qui sont mineurs au moment des faits. Lorsque les faits qui sont reprochés à un mineur relèvent du droit pénal, le dispositif légal luxembourgeois, en particulier la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, prévoit les procédures à suivre. Le parquet assume, dans ce cadre, à côté du juge de la jeunesse, une fonction essentielle. Quel sera le régime appliqué si des faits sanctionnés par une amende administrative sont commis par des mineurs ? La loi en projet n'exclut pas formellement les mineurs. Le dispositif prévu se heurte toutefois à la loi sur la protection de la jeunesse. En effet, l'exécution d'une amende administrative à l'égard d'un mineur est impossible. Mettre la responsabilité sur les personnes investies de l'autorité parentale ou de la garde ne constitue pas une solution envisageable, étant donné qu'ils ne sont que civilement responsables des actes des mineurs. Le système prévu, bien que relevant du droit

administratif, revêt une nature répressive et ne saurait dès lors échapper au dispositif prévu par la loi sur la protection de la jeunesse. Or, le Conseil d'État ne voit pas comment ce dispositif peut s'appliquer, étant donné que les autorités judiciaires sont exclues de la procédure. Dans la lignée de ce qu'il avait fait dans son avis du 3 juillet 2008 sur le projet de loi n° 5710 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics, le Conseil d'État doit émettre une opposition formelle tenant à l'absence de réserve formelle de l'application de la loi sur la protection de la jeunesse. Il rappelle que l'article 8-1 de la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics prévoit expressément que les dispositions répressives s'appliquent sans préjudice des dispositions de la loi sur la protection de la jeunesse. Il est vrai que cette exclusion des mineurs est de nature à affecter considérablement la portée du dispositif envisagé, ce qui constitue une raison supplémentaire pour ne pas engager la voie d'une sanction des incivilités par un régime d'amendes administratives.

La loi belge du 24 juin 2013, précitée, a fait l'objet d'un recours devant la cour constitutionnelle belge. Dans l'arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, le juge constitutionnel belge a rejeté le recours sous réserve de certaines interprétations des textes ayant trait à la protection des données, au statut du fonctionnaire sanctionnateur, à la coopération avec le ministère public, à la question de la récidive, aux sanctions prononcées à l'égard des mineurs et à la sanction de l'interdiction temporaire de lieux. Ainsi qu'il a déjà été relevé ci-dessus, la loi en projet reste en retrait par rapport à la loi belge sur une série de points critiqués dans ce recours.

À part la question de l'application de la loi sur la protection de la jeunesse aucune des critiques soulevées dans les considérations qui précèdent n'est de nature à fonder une opposition formelle de principe à l'égard de la loi en projet. Dans un souci tant d'efficacité que de cohérence du système répressif luxembourgeois, le Conseil d'État voudrait toutefois suggérer aux auteurs du projet de loi de renoncer à s'engager dans la voie d'un système d'amendes administratives communales dont la mise en œuvre s'articule mal avec le dispositif pénal existant et risque d'être source de difficultés dans la pratique. Le Conseil d'État comprend et partage les observations critiques formulées dans les avis des juridictions et parquets de l'ordre judiciaire et des juridictions de l'ordre administratif.

Dans le projet de loi n° 7111 modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés, 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.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} détermine la procédure pour établir les infractions sanctionnées. La compétence à cet effet revient au conseil communal. Peuvent uniquement être retenus les faits visés à l'article 20 de la loi en projet. La formule utilisée est d'ailleurs erronée en ce que le conseil communal n'établit pas les infractions prévues à l'article 20, mais érige en infraction les faits prévus à l'article 20.

Le renvoi à une liste de faits susceptibles d'être sanctionnés, prévue à l'article 20 de la loi sous examen, vise à répondre à une critique du Conseil d'État formulée dans son avis du 19 janvier 2010 quant au nécessaire respect de la légalité des incriminations³. Le Conseil d'État avait toutefois également mis en lumière, dans cet avis, la question de l'égalité des citoyens devant la loi pénale en relevant qu'« un catalogue national d'infractions qui ne vaut pas, de par la loi, sur tout le territoire national, mais constitue tout au plus une liste de références dans laquelle les communes pourront opérer des choix ». Cette question est liée à celle d'une pluralité de droits pénaux communaux déjà évoquée dans les considérations générales. Le Conseil d'État note encore que l'acte communal sera celui d'un règlement de police générale. Or, déjà sous l'égide de la législation actuelle, les communes disposent du droit d'adopter le règlement dès lors qu'est en cause l'ordre public matériel local. Dans la pratique, le mécanisme envisagé aboutira à une pluralité de régimes. Les actes visés par les règlements de police générale existants continueront à être sanctionnés par des peines de police comme contraventions au sens du Code pénal. Le Conseil d'État reviendra sur la question du sort à réserver à ces règlements à l'expiration du délai transitoire de deux ans, dans le cadre de l'examen de l'article 27. La liste prévue à l'article 20 constituant une faculté entre les mains des conseils communaux, ces derniers auront le choix d'adopter de nouveaux règlements en fonction de leurs besoins respectifs.

³ À noter que dans l'arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, la cour constitutionnelle belge a admis que « la délégation conférée aux conseils communaux pour établir des peines contre les infractions à leurs règlements ou ordonnances n'est pas incompatible avec le principe de légalité en matière pénale ». Elle a également jugé, position plus surprenante et critiquable, que « bien que les sanctions administratives communales ... puissent constituer des peines au sens des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, il ne s'agit pas pour autant de peines au sens des articles 12 et 14 de la Constitution ».

La limite à l'établissement de ces infractions réside dans l'existence, au niveau national, d'un mécanisme de sanction, qu'il soit de nature pénale ou de nature administrative, pour les mêmes faits. La réserve d'un régime de sanctions pénales ou administratives déjà existant au niveau national est difficile à comprendre. En effet, si les faits visés à l'article 20 sont, d'ores et déjà, sanctionnés au niveau national, non seulement l'inscription sur la liste ne donne pas de sens, mais les autorités communales sont privées de toute compétence en la matière, étant donné que l'État a choisi d'intervenir contre ces faits par des mesures valant sur l'ensemble du territoire. En effet, du moment que le législateur a réglementé une matière de façon si détaillée qu'il ne reste plus de place pour l'intervention du pouvoir réglementaire communal, la matière en question échappe à celui-ci⁴.

La détermination des faits répréhensibles dans la liste de l'article 20 pose encore la question du droit des communes de fixer des infractions dans des termes qui s'écartent de ceux utilisés dans cette disposition. Comment apprécier si le fait répréhensible matériel relève de l'article 20, auquel cas la commune doit l'incriminer au titre du projet de loi sous examen en respectant le libellé de cette disposition, ou s'il s'agit d'un fait matériel différent ? Le droit pénal connaît cette problématique sous les aspects de la qualification des faits et du concours idéal d'infractions.

Article 2

L'article sous examen prévoit que, pour les faits énumérés à l'article 20, le règlement de police générale peut fixer une amende administrative de 25 à 250 euros. Le Conseil État relève, d'abord, une contradiction entre l'article 2 et l'article 4. Ce dernier dispose que l'agent sanctionnateur inflige une amende de 25 euros, alors que la commune peut établir une amende allant jusqu'à 250 euros. Cette contradiction est source d'insécurité juridique et le Conseil d'État formulera, sur ce point, une opposition formelle à l'endroit de l'article 4.

Si les communes ont le droit de fixer l'amende dans la fourchette de 25 à 250 euros, l'objectif d'unité poursuivi par les auteurs du projet de loi au niveau de la détermination d'un catalogue d'infractions n'est pas non plus respecté au niveau des sanctions, étant donné que chaque commune détermine le taux de la sanction dans le cadre de la fourchette établie par la loi. Se pose un problème d'application uniforme de la loi, dans la mesure où le régime répressif, quoique établi par la loi, se traduira par des sanctions variant selon les communes. Certes, le droit pénal connaît également des peines comportant un minimum et un maximum ; il appartient toutefois au juge de personnaliser la peine en fonction de l'auteur de l'infraction et des circonstances de celle-ci.

Le Conseil État attire encore l'attention des auteurs du projet de loi sur la formulation, pour le moins surprenante, de l'article 2 qui dispose que le conseil communal peut prévoir la possibilité d'infliger une amende. Or, si la commune peut disposer d'une certaine marge au niveau de la fixation du taux de l'amende en vertu de l'article sous avis, l'imposition d'une amende

⁴ Voir l'article 165 du Code de la route sur le stationnement.

en tant que telle est toutefois obligatoire en vertu de la loi. Il est dès lors erroné de formuler cette compétence sous la forme d'une double faculté.

Article 3

L'article 3 établit une seconde limite à la compétence de la commune. Alors que l'article 1^{er} vise l'existence d'infractions, pénales ou administratives, au niveau national, l'article sous examen prévoit l'hypothèse où le conseil communal a « incriminé » le fait visé à l'article 20 dans un règlement de police générale, sanctionné, selon les dispositions traditionnelles, par une peine de police. Cette disposition est également à voir en relation avec l'article 20 qui prévoit que les faits y énumérés peuvent à l'avenir seulement être sanctionnés administrativement. Même si le Conseil d'État comprend le souci d'éviter la naissance d'infractions dites mixtes, le dispositif prévu n'échappe pas aux critiques d'absence de cohérence et d'unité. Les règlements de police traditionnels survivront à l'entrée en vigueur de la loi. Ces instruments pourront continuer à être appliqués pour des faits non visés à l'article 20, ce qui requiert un exercice délicat de juxtaposition des incriminations. Dans le commentaire de l'article 27, le Conseil d'État examinera la question du sort de ces règlements à l'issue de la période transitoire de deux ans. Le système mis en place étant facultatif, un même fait, suivant les communes, soit échappera à toute sanction, soit sera sanctionné administrativement, soit continuera à être sanctionné pénalement. Le niveau de la sanction administrative pourra encore varier selon les communes.

Se pose encore la question du sort à réserver à des mesures réglementaires communales adoptées en violation des limites prévues à l'article 1^{er} et à l'article 3. En toute logique, l'autorité de tutelle devrait les annuler. Le juge pénal, saisi d'une action publique pour contravention à un tel règlement communal de police, va soulever d'office l'illégalité du règlement au titre de l'article 95 de la Constitution.

Au niveau de la formulation, le Conseil d'État s'interroge encore sur les termes « le conseil communal ... peut prévoir » ; en effet, si le conseil communal peut opter pour un régime de sanctions administratives, ce n'est pas lui qui prévoit la sanction pénale administrative, celle-ci étant déterminée par la loi.

Article 4

L'article 4 constitue une disposition clé du projet sous examen. Il prévoit l'institution du fonctionnaire sanctionnateur appelé à adopter la décision imposant une sanction administrative.

Le paragraphe 1^{er} détermine le statut de ce fonctionnaire, repris, il est vrai, du droit belge. Ce statut est hybride. D'un côté, le fonctionnaire est désigné par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. D'un autre côté, il est investi d'un statut d'indépendance. Or, le propre du statut du fonctionnaire est d'agir dans le cadre d'une soumission hiérarchique par rapport au Gouvernement. Le Conseil d'État s'interroge sur la garantie de l'indépendance fonctionnelle dont est investi le fonctionnaire sanctionnateur, d'autant plus qu'il est désigné pour une période limitée, même si la durée de sept ans, de surcroît renouvelable, prévue par les

auteurs du projet de loi est assez longue. Le Conseil d'État s'interroge encore sur l'emploi du verbe « désigner » pour conférer à un fonctionnaire de l'État les fonctions de fonctionnaire sanctionnateur. Comme il s'agit de pourvoir à une fonction qui sera créée par la loi, le Conseil d'État est d'avis qu'il ne s'agit pas d'une simple désignation, mais d'une nomination. Ou est-ce que les auteurs entendent conférer au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions le pouvoir de désigner un fonctionnaire qui sera ensuite nommé par une autre autorité, par exemple, le Grand-Duc ?

Le paragraphe 2 fixe les qualifications que doit remplir le fonctionnaire pour être appelé aux fonctions prévues.

Le paragraphe 3 porte sur le pouvoir décisionnel du fonctionnaire sanctionnateur. Le texte retient qu'il a le droit d'« acquitter » l'auteur du fait. Ce terme, propre au procès pénal, est à proscrire, étant donné que ce fonctionnaire ne revêt pas la qualité d'un juge. En quoi consisterait d'ailleurs une décision d'acquiescement ? Le fonctionnaire sanctionnateur constatera-t-il que les faits ne sont pas établis ou ne sont pas imputables à la personne désignée ? Le régime envisagé et le recours au concept d'« acquitte » constituent une illustration de la philosophie du projet de loi sous examen dans laquelle le fonctionnaire sanctionnateur assume un rôle qui participe à la fois de celui du procureur et de celui d'un juge de première instance, le recours devant le juge administratif apparaissant comme une procédure d'appel.

Se pose ensuite, dans ce contexte, la question de l'opportunité pour le fonctionnaire sanctionnateur d'agir, ou, pour être techniquement plus précis, d'user son droit de classer un dossier et de renoncer à infliger une amende. Le Conseil d'État reviendra sur cette question à l'occasion de l'examen de l'article 8.

Ainsi que le Conseil d'État l'a déjà relevé, le texte prévu au paragraphe 3 de l'article sous examen, qui prévoit l'imposition d'une amende de 25 euros, est en contradiction avec l'article 2 qui fixe une fourchette de 25 à 250 euros. Le Conseil d'État s'oppose formellement au dispositif sous examen pour incohérence des textes, source d'insécurité juridique.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la formulation du paragraphe 3 qui prévoit l'intervention d'une décision du fonctionnaire sanctionnateur à défaut de paiement immédiat. Or, d'après l'article 7, le constat est uniquement envoyé au fonctionnaire sanctionnateur s'il n'y a pas eu paiement immédiat. En d'autres termes, en cas de paiement immédiat, ce fonctionnaire ne sera même pas informé. Il prendra uniquement une décision sur les constats qui lui sont transmis. L'incidente « à défaut de paiement immédiat » est à omettre, étant donné qu'elle est dépourvue de logique.

Article 5

L'article sous examen détermine les agents compétents pour constater les infractions sanctionnées par des amendes administratives.

Le paragraphe 1^{er} vise les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres et les agents municipaux. En ce qui

concerne cette dernière catégorie, le Conseil d'État estime qu'une référence aux dispositions pertinentes de la loi communale serait indiquée, d'autant plus que le paragraphe 2 de l'article sous examen renvoie, expressément, à l'article 99 de cette loi pour l'exercice des compétences couvrant plusieurs communes limitrophes. Le texte sous examen est inspiré de l'article 20 de la loi belge du 24 juin 2013 sauf que les auteurs ont ajouté la précision que le constat doit se faire par écrit et que les agents à l'origine du constat doivent en être les témoins directs. Le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi ont, à juste titre, omis d'utiliser le concept de « procès-verbal », propre au droit pénal. Se pose toutefois la question du contenu, de la nature juridique et de la force probante du constat, qui, s'il est à l'origine d'une décision de sanction, pourra être contesté devant le juge administratif. Dans le commentaire de l'article, les auteurs du projet de loi renvoient à des formules préimprimées qui devraient « servir de repères » aux agents.

Le constat doit être limité aux faits dont les agents ont été les témoins directs, ce qui exclut l'établissement d'un constat dans l'hypothèse d'une dénonciation par un tiers. Se pose encore la question du constat des faits alors que l'auteur est resté inconnu. Quelle serait l'utilité d'un constat « auteur inconnu »? Dans le cadre des procès-verbaux, il s'agit d'une formule consacrée et le procureur d'État sera toujours en mesure de faire procéder à des mesures d'enquête et de rattacher des procès-verbaux « auteur inconnu » à des personnes précises si leur identité est découverte à l'occasion d'un autre fait pénal. L'absence de pouvoirs d'enquête dans le chef de l'agent qui constate l'infraction constitue une des faiblesses majeures du système envisagé. Le Conseil d'État comprend qu'on ne saurait conférer à ces agents des compétences qui sont réservées aux enquêteurs en matière pénale. La nécessité de ce type d'enquête, notamment dans l'hypothèse d'une répétition d'infractions pouvant être rattachées à un même auteur, devrait toutefois constituer un argument décisif pour laisser la matière visée dans le champ du droit pénal et dans la compétence des procureurs d'État. Le Conseil d'État ajoute que même les agents de la Police grand-ducale devront se limiter à un constat dans le cadre des infractions visées par la loi en projet.

Le Conseil d'État note que l'instrument du constat s'ajoute à celui du procès-verbal traditionnel auquel les mêmes agents devront avoir recours dans l'hypothèse où les faits sont susceptibles de sanctions pénales. Le recours, tantôt à l'un, tantôt à l'autre de ces deux instruments risque d'être source de difficultés dans la pratique.

Le paragraphe 2 entend régler la situation des agents municipaux appelés, au titre de l'article 99 de la loi communale, à exercer leurs attributions dans des communes limitrophes. Le Conseil d'État considère qu'il serait préférable d'insérer le dispositif à l'article 99 de la loi communale, article qui est modifié par l'article 23 du projet de loi sous examen.

Article 6

L'article sous examen investit les personnes visées à l'article 5 du droit de « contrôler l'identité du contrevenant » et de « se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité ».

Le Conseil d'État approuve le choix des auteurs du projet de loi de ne pas doter les agents concernés du droit d'utiliser des moyens de contrainte physique en cas de refus du contrevenant de décliner son identité ou de présenter un titre d'identité. Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros. Ce dispositif est repris de l'article 8 de la loi modifiée du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics. Comme dans la loi précitée du 19 juin 2009, il s'agit d'une amende de nature pénale, le constat de cette infraction requiert l'intervention d'un agent ou officier de police judiciaire. Au vu du nouvel article 15-1bis que l'article 22 de la loi en projet vise à insérer dans le Code de procédure pénale, les agents communaux ne pourront pas faire valoir leur qualité d'officier de police judiciaire pour dresser des procès-verbaux, étant donné qu'il ne s'agit pas de contraventions aux règlements de police générale de la commune ou de délits et contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales.

Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale seront investis du droit de contrôler l'identité en recourant le cas échéant à la force, au titre de la police administrative, si la loi portant réforme de la Police (doc. parl. n° 7045) entre en vigueur avant la loi en projet sous examen. Se pose la question de savoir si cette compétence peut s'appliquer dans le cadre de la constatation des infractions prévues par le projet de loi sous examen. Le projet de loi mériterait d'être clarifié sur ce point.

Au regard du dispositif clair de l'article 5, paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État considère qu'il est superflu de rappeler la limite relative au constat des infractions « dont ils sont les témoins directs et dans le cadre strict des compétences qui leur sont attribuées ».

Article 7

L'article 7 constitue une disposition procédurale qui détermine le délai dans lequel le constat est à envoyer par l'agent, visé à l'article 5, au fonctionnaire sanctionnateur. Le texte se réfère, expressément, à l'hypothèse du défaut de paiement immédiat visé à l'article 14. Aussi le Conseil d'État propose-t-il de réorganiser les articles et d'insérer la disposition sous examen à la suite de l'actuel article 17.

Le Conseil d'État note encore que le délai de quinze jours pour l'envoi du constat est à mettre en rapport avec le délai de huit jours prévu à l'article 15, paragraphe 2, pendant lequel le contrevenant peut procéder au paiement de l'avertissement taxé. Le texte sous examen omet toute référence à la procédure de transmission de ces constats ou encore sur le sort qui est réservé à des constats qui parviendraient au fonctionnaire sanctionnateur après l'expiration de ce délai.

Article 8

L'article 8 détermine les compétences du fonctionnaire sanctionnateur.

D'après le paragraphe 1^{er}, celui-ci a accès aux données pertinentes du registre national des personnes physiques. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec cette disposition.

Le paragraphe 2 détermine le contenu de la lettre recommandée que le fonctionnaire adresse au contrevenant. La formule introductive, selon laquelle le fonctionnaire peut décider d'entamer la procédure, peut être interprétée en ce sens qu'il pourrait décider de ne pas donner suite à un constat. Cette disposition pose le problème de l'appréciation de l'opportunité des poursuites par le fonctionnaire sanctionnateur. L'opportunité des poursuites est reconnue au procureur d'État. Se pose encore la question de savoir quelle forme prendrait une telle décision de classement et quels droits seraient reconnus aux tiers intéressés – qu'il s'agisse de la victime ou de la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été commise –, de contester une telle décision de classement. Le Conseil d'État rappelle que, dans la procédure pénale, l'opportunité des poursuites du procureur est limitée par le droit des victimes d'être informées sur le classement d'une plainte et d'introduire un recours contre une telle décision de classement, ainsi que par le droit de saisir le juge par une citation directe. Dans ces conditions, le Conseil d'État suggère une formulation qui écarte l'existence d'une opportunité de poursuite dans son chef. Le texte serait, partant, libellé comme suit :

« Le fonctionnaire sanctionnateur communique ... ».

Le point 2° du paragraphe 2 instaure une procédure permettant au contrevenant de présenter ses moyens de défense devant le fonctionnaire sanctionnateur. Le Conseil d'État rappelle que la décision de sanction relève de la procédure administrative non contentieuse. Les dispositions d'une loi spéciale, comme celles en projet, peuvent prévoir des procédures spéciales relatives aux droits de l'administré à condition de ne pas rester en retrait par rapport au droit commun en la matière, à savoir la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes. Le paragraphe 2 prévoit l'envoi d'une lettre recommandée. Or, dans un souci de simplification et d'accélération des procédures, l'article 400 du Code de procédure pénale,⁵ autorise la notification de l'ordonnance pénale également par la voie électronique sécurisée.

Le paragraphe 2 donne au contrevenant le droit d'exposer ses moyens de défense par lettre recommandée et de demander d'être entendu oralement. Au regard des règles de la procédure administrative non contentieuse, le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de la procédure orale. Celle-ci se justifie uniquement dans l'hypothèse où le contrevenant est dans l'impossibilité de présenter ses moyens de défense par écrit. Se pose, par contre, une autre question que les auteurs n'ont pas envisagée et qui a trait à la langue dans laquelle le contrevenant est informé et peut présenter ses moyens de défense. Étant donné que le régime de sanction revêt une nature pénale se pose la question de savoir dans quelle mesure les garanties reconnues, dans la procédure pénale, aux prévenus, notamment en matière de langues, par la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale, ne devraient pas être respectées.

Au niveau de l'articulation du texte, le Conseil d'État est d'avis que le point 2° du paragraphe 2 revêt une importance telle, qu'il devrait faire

⁵ Loi du 17 mai 2017 portant adaptation de plusieurs dispositions du Code de procédure pénale.

l'objet d'une disposition particulière et ne pas être intégré dans la liste des informations à adresser au contrevenant. La disposition visée pourrait utilement être combinée avec le paragraphe 3 et faire l'objet d'un article à part sur les droits de défense du contrevenant. Le paragraphe 3 pose encore le problème de la décision à adopter si le contrevenant, bien qu'invité à une date fixe, omet de se présenter ou sollicite une remise.

Article 9

L'article 9 prévoit, au paragraphe 1^{er}, une décision motivée. Le Conseil d'État rappelle que l'obligation de motivation vaut de toute façon en vertu des règles de la procédure administrative non contentieuse⁶. Le fonctionnaire sanctionnateur devra établir la réalité de l'infraction et l'imputabilité à la personne sanctionnée. La cour constitutionnelle belge a exigé, dans son arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 que « 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 ». La disposition impose un délai de quatre mois pour l'adoption de la décision de sanction, qui court à partir de l'information du contrevenant selon la procédure de l'article 8. L'application de ce délai soulève des difficultés étant donné que le texte se réfère à deux points de départ, la date du constat écrit et celle à laquelle le contrevenant est informé. S'ajoute à cela que, d'après l'article 7, en cas de non-paiement immédiat un délai supplémentaire de quinze jours peut s'écouler pour la transmission du constat au fonctionnaire sanctionnateur. Pour des considérations d'ordre pratique, le Conseil d'État propose de calculer le délai à partir de l'information du contrevenant prévue à l'article 8, paragraphe 2.

Selon le paragraphe 2, aucune décision ne pourra plus être adoptée, passé ce délai. Ce mécanisme peut s'analyser comme une sorte de prescription de l'action publique « administrative ». Le Conseil d'État marque son accord avec ce régime. Le Conseil d'État note que l'inobservation de ce délai soulève, selon les circonstances, des problèmes analogues à ceux soulevés par le « classement » du constat.

Article 10

D'après le titre de la sous-section, l'article sous examen règle la procédure de notification de la décision. Le contenu du dispositif va toutefois largement au-delà de cette question et le Conseil d'État propose une autre articulation des articles 8, 9 et 10 ; le paragraphe 1^{er} de l'article 10 introduit un délai pour adopter la décision qui s'ajoute à celui instauré à l'article 9, paragraphe 1^{er}. Le fonctionnaire sanctionnateur peut uniquement agir après l'expiration du délai fixé par l'article 8, paragraphe 2, point 2°. Le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives au calcul des délais. Le dispositif du paragraphe 2 devrait, en toute logique, figurer à la suite de l'article 9, paragraphe 1^{er}.

⁶ Article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1978 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes.

Le Conseil d'État note que le paragraphe 1^{er} donne une faculté au fonctionnaire sanctionnateur d'infliger une amende tant dans l'hypothèse où le contrevenant n'a pas réagi, a indiqué ne pas contester les faits ou a présenté une défense. Mise à part l'hypothèse où le fonctionnaire sanctionnateur est convaincu par les arguments de défense avancés par le contrevenant, la décision d'infliger une amende devrait être obligatoire. Le dispositif doit être reformulé.

Le dispositif introduit prévoit la possibilité que le contrevenant signifie ne pas contester les faits, hypothèse qui n'est pas expressément prévue à l'article 8, paragraphe 2, et qui devrait y figurer. Au niveau de la terminologie, le Conseil d'État note que le paragraphe 1^{er} utilise le concept de « signifier » pour viser l'information adressée par le contrevenant qu'il ne conteste pas les faits. Le terme « signification » est impropre, étant donné qu'il désigne une notification officielle d'une assignation à comparaître en justice ou d'une décision de justice qui est faite par acte d'huissier. Il y a lieu de dire que le contrevenant ne conteste pas les faits. Le paragraphe 2 reprend le concept de notification pour la décision de sanction.

Le paragraphe 2 concerne la notification proprement dite de la décision. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations précédentes relatives à l'article 400 du Code de procédure pénale.

La décision de sanction, en tant qu'acte administratif, a force de chose décidée et est, à cet égard, obligatoire. La procédure d'exécution forcée est réglée à l'article 13. Il est évident que si un recours juridictionnel est exercé en fonction de la décision judiciaire intervenue, le paragraphe 3 est dès lors superflu.

Article 11

L'article sous examen prévoit la transmission d'une copie de la décision de sanction à la commune concernée. Une information de la commune quant à une décision de non-poursuite ou de « prescription » n'est pas prévue. Alors que l'article 19 dit expressément que le fonctionnaire sanctionnateur tient un fichier des sanctions administratives, l'établissement d'un tel fichier au niveau de chaque commune n'est pas réglé dans la loi. Au-delà de la question d'un fichier communal pour les décisions prononcées se pose la question du traitement des données relatives aux constats des infractions opérés par les agents municipaux. Cette question est à son tour liée à celle d'une information de tels constats opérés, sur le territoire de la commune concernée, par la Police grand-ducale et d'une conservation éventuelle de ces données. Se pose également la question d'une information des communes quant aux décisions prises par le juge administratif à la suite d'un recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur.

Article 12

L'article 12 prévoit le recours en réformation devant le tribunal administratif contre les décisions prises par le fonctionnaire sanctionnateur. Ce recours est organisé par la loi en projet n° 7124 instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

Ce recours ne comporte pas un double degré de juridiction. 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. Au regard du faible taux de l'amende susceptible d'être prononcée, le Conseil d'État peut admettre l'exclusion du double degré de juridiction. Le Conseil d'État tient toutefois à attirer l'attention des auteurs de la loi en projet sur la différence de régime par rapport aux procédures pénales pour contraventions aux règlements communaux qui comportent un double degré de juridiction. À noter que le système applicable en Belgique est identique, même si la cour constitutionnelle belge prend soin de mentionner la possibilité de former un pourvoi en cassation, recours inexistant en droit administratif luxembourgeois.

Article 13

La disposition sous examen porte sur le recouvrement des amendes administratives. Ce recouvrement se fait par la voie administrative, selon les dispositions réglant le recouvrement des impôts et taxes communaux. La perception se fait au profit de la commune où l'infraction a été constatée.

Le recouvrement des impôts et taxes communaux est réglé aux articles 148 à 160 de la loi communale.

Le recouvrement des impôts et taxes présuppose l'existence d'un titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale. Est-ce que cet article est également applicable par analogie, bien qu'il ne figure pas parmi les dispositions de la loi communale traitant spécifiquement du recouvrement des impôts et taxes ? Est-ce que, en matière de recouvrement des amendes administratives, il appartient au collège échevinal d'établir, et au bourgmestre et au secrétaire de décerner, le titre de recette conformément à l'article 135, ou est-ce que la décision du fonctionnaire sanctionnateur, qui est transmise à la commune conformément à l'article 11 de la loi en projet, vaut titre de recette au sens de l'article 135 précité ? Des précisions s'imposent.

D'après l'article 12 de la loi en projet, les décisions du fonctionnaire sanctionnateur sont susceptibles de recours devant le tribunal administratif. En présence de ce recours, le Conseil d'État estime qu'il n'est pas indiqué d'envisager l'application de l'article 153 de la loi communale selon lequel « les contestations en matière d'impositions communales sont vidées, conformément à l'article 8 de l'arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944 sur les impôts, taxes, cotisations et droits ».

Ensuite, d'après l'article 18 de la loi en projet, « les amendes administratives se prescrivent par deux ans à compter de la date à laquelle elles doivent être payées ». L'article 154 de la loi communale prévoit que « le recouvrement par voie judiciaire ou administrative des recettes visées à l'article 148 [les impôts et taxes communaux perçus directement par la commune] se prescrit par cinq ans », ce délai commençant à courir « à partir du 1^{er} janvier qui suit la date de l'établissement du premier avertissement ». L'article 18 de la loi en projet et l'article 154 de la loi communale ne se trouvent pas en phase. Comme il est de principe que la loi spéciale déroge à

la loi générale, l'application de l'article 154 doit être écartée en matière de recouvrement des amendes.

Il s'ensuit des considérations qui précèdent que l'application par analogie au recouvrement des amendes administratives, des règles inscrites à la loi communale pour le recouvrement des impôts et taxes communaux, nécessite un exercice d'interprétation pouvant mener à des résultats divergents, ce qui est incompatible avec les exigences de la sécurité juridique. Le Conseil d'État préconise de préciser la procédure de recouvrement des amendes administratives dans la loi en projet.

Le Conseil d'État est par ailleurs à s'interroger sur la possibilité qu'ont les autorités communales de poursuivre à l'étranger, à l'encontre d'un contrevenant non résident, le recouvrement d'une amende administrative de faible envergure, par la voie administrative, étant donné que le receveur n'y dispose pas *ipso iure* d'un pouvoir de contrainte.

L'application, en vue du recouvrement à l'étranger des amendes administratives communales, de la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires se heurte à des problèmes. L'article 1^{er} de la décision-cadre englobe les décisions infligeant une sanction pécuniaire rendues par « une autorité de l'État d'émission autre qu'une juridiction en raison d'actes punissables au regard du droit national de l'État d'émission en ce qu'ils constituent des infractions aux règles de droit, pour autant que l'intéressé ait eu la possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale ». C'est seulement dans une interprétation très large, qu'on peut admettre que les décisions infligeant des amendes administratives communales peuvent être visées. La condition que le recours doit se faire devant une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale vise les juges qui, outre d'autres attributions, sont également compétents en matière pénale. Le Conseil d'État a du mal à admettre que le juge administratif luxembourgeois soit visé. Enfin, l'article 7 de la décision-cadre exclut, au paragraphe, lettre h), les sanctions inférieures à 70 euros, seuil supérieur au minimum prévu pour les sanctions administratives communales. S'ajoute à cela que la loi du 23 février 2010 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, transposant la décision-cadre précitée en droit luxembourgeois, est toutefois formulée dans une logique de pur droit pénal et confère au procureur général d'État la compétence de transmettre les décisions luxembourgeoises aux autorités compétentes des autres États membres. Les autorités administratives devraient donc passer par le procureur général d'État aux fins de déclencher une procédure d'exécution à l'étranger. Or, aucune procédure à cet effet n'est prévue. Le recours au règlement (CE) n° 1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer est exclu, étant donné que ce dispositif ne s'applique qu'à la matière civile et commerciale.

Le recouvrement des amendes à l'étranger n'est pas assuré ce qui aboutit à une application différente du système selon la résidence du contrevenant.

Article 14

Le paragraphe 1^{er} de l'article 14 prévoit l'hypothèse d'un paiement immédiat de l'amende administrative par le contrevenant. Le Conseil d'État considère qu'il s'agit en réalité d'un mécanisme d'avertissement taxé en matière administrative et que le terme de « paiement immédiat de l'amende administrative » n'est pas approprié, alors qu'il n'y a amende administrative qu'en cas de décision prise par le fonctionnaire sanctionnateur. Le paragraphe 1^{er} soumet encore le paiement immédiat à l'accord du contrevenant. Le Conseil d'État a du mal à saisir la portée de cette condition qui paraît évidente en cas de paiement immédiat. Le Conseil d'État propose aux auteurs de s'inspirer, pour la rédaction de cette disposition, de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Le paragraphe 2 exige une information du contrevenant quant à ses droits. Le Conseil d'État s'interroge sur cette obligation d'information qui vise justement les procédures à suivre en cas de non-paiement immédiat. L'article 15 de la loi précitée du 14 février 1955, n'impose pas une telle information. En ce qui concerne la formulation, le renvoi devrait se faire à la procédure prévue aux articles 8, 9, 10 et 12, plutôt qu'aux droits y énoncés, étant donné que ces dispositions ne sont pas formulées dans la logique de la consécration de droits. Cette information peut se faire oralement, ce qui devrait être la règle en cas de paiement immédiat. Le Conseil d'État s'interroge si les garanties reconnues, dans la procédure pénale, aux prévenus, notamment en matière de langues, par la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale, ne devaient pas être respectées et renvoie à ses considérations à l'endroit de l'article 8. Il soulève également la question de l'application pratique de ce dispositif. Le texte prévoit encore une information par écrit comportant la remise d'une copie du constat au contrevenant. Normalement, le constat est communiqué par l'agent au fonctionnaire sanctionnateur. Comment un tel constat complété par des informations sur les droits du contrevenant peut-il être transmis immédiatement au contrevenant qui doit, au préalable, avoir marqué sa volonté de payer immédiatement ?

Article 15

La disposition sous examen limite, au paragraphe 1^{er}, le montant du paiement à 25 euros. Il s'agit du même montant que celui de l'amende prononcée par le fonctionnaire sanctionnateur. Les seules charges supplémentaires que risque d'encourir le contrevenant qui ne paie pas immédiatement se rapportent aux frais administratifs de 15 euros prévus à l'article 4, paragraphe 3.

Le paragraphe 2 accorde au contrevenant un délai de huit jours dans l'hypothèse où il n'est pas matériellement en mesure de procéder au paiement immédiat. Se pose la question de savoir si ce délai est de droit ou si le contrevenant doit établir ou faire valoir avec une certaine crédibilité qu'il n'est pas en mesure de payer.

Article 16

La disposition sous examen organise, aux paragraphes 1^{er} et 2, le paiement de cet avertissement taxé. Si l'agent qui a constaté l'infraction relève de la commune, le paiement peut se faire soit auprès de lui moyennant paiement électronique, soit à la recette communale, en espèces, par paiement électronique ou par virement. Si le constat a été opéré par un agent de la Police grand-ducale, le paiement doit s'effectuer exclusivement à la recette communale. Cette divergence de régime est expliquée par la volonté d'éviter des flux financiers compliqués entre l'État et les communes.

L'articulation entre le mécanisme de constat des infractions opéré par les agents visés à l'article 5 et le paiement à la recette communale met, une nouvelle fois, en lumière la question de la transmission des données relatives aux constats à la commune.

Le paiement d'un avertissement taxé pose encore la question du titre de recette. L'encaissement à effectuer par le receveur communal suppose, en effet, l'existence d'un titre de recette. Il est admis que le receveur encaisse provisoirement des fonds pour lesquels il ne dispose pas d'un titre de recette. Il s'agit toutefois d'une recette provisoire qui nécessite la production d'un titre de recette pour être imputée définitivement comme recette sur les comptes de la commune. La question du titre de recette se pose donc dans tous les cas de figure de l'encaissement d'un avertissement taxé relatif à une sanction administrative communale. Le Conseil d'État renvoie aux observations déjà formulées à l'endroit de l'article 13. D'après l'article 135 de la loi communale, le titre de recette est établi par le collège des bourgmestre et échevins. Est-ce que les titres de recette relatifs aux avertissements taxés suivent le régime de droit commun ? En cas de réponse affirmative, de quelles informations le collège échevinal dispose-t-il pour décerner ces titres ? Ici ressurgit la question du flux des données entre les agents décernant les avertissements taxés et l'administration communale. En cas de réponse négative, la loi en projet doit prévoir un régime spécial.

La question du titre de recette et celle du flux des informations se posent encore, en d'autres termes, par rapport aux décisions du fonctionnaire sanctionnateur et par rapport aux décisions judiciaires confirmant, annulant ou réformant une telle décision.

De manière générale, à propos des titres de recette, il convient de noter qu'à l'heure actuelle le receveur communal perçoit les recettes en vertu d'un titre de recette établi par le collège des bourgmestre et échevins. La seule exception à cette règle résulte de l'article 137 de la loi communale qui vise le cas où le collège refuse ou omet d'établir un titre pour une recette due, auquel cas c'est le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions qui peut ordonner le recouvrement de la recette en question, la décision ministérielle valant titre de recette.

Finalement, le Conseil État s'interroge encore sur la portée du paragraphe 3 qui renvoie à un règlement grand-ducal pour organiser les « modalités supplémentaires » du paiement immédiat. Il ignore par rapport à quelles autres modalités, celles-ci sont supplémentaires. S'il s'agit, comme le commentaire de l'article le laisse entendre, de fixer des questions de détail telles que la définition de formulaires ou de la liste des documents à délivrer

au contrevenant, le Conseil d'État demande, afin d'éviter toute difficulté à propos de la base légale du règlement grand-ducal à adopter, d'inscrire ces précisions dans la loi.

Article 17

Le paiement immédiat, comme le règlement de l'avertissement taxé, constitue une sorte de transaction qui interdit des poursuites ultérieures. Le concept d'« extinction des poursuites » utilisé dans la disposition sous examen, même s'il est techniquement inapproprié s'agissant d'une notion de la procédure pénale, souligne la proximité du régime envisagé avec la matière pénale et conforte le Conseil d'État dans ses interrogations quant à l'instauration de ce mécanisme particulier de sanctions administratives. S'il est nécessaire de maintenir ce régime, ne serait-il pas plus judicieux de retenir que, en cas de paiement immédiat, le constat n'est pas transmis au fonctionnaire sanctionnateur ?

Article 18

D'après le dispositif sous examen, la perception des amendes administratives est soumise à une prescription de deux ans. Cette disposition est à voir en rapport direct avec l'article 13, paragraphe 2, qui porte sur le recouvrement des amendes. Le Conseil d'État réitère sa recommandation quant à une articulation plus claire et plus cohérente des dispositions sous examen. Le Conseil État rappelle que la prescription de droit commun en matière communale est, en vertu de l'article 154 de la loi communale, de cinq ans. Il comprend toutefois que les auteurs ont entendu suivre le régime prévu à l'article 639 du Code de procédure pénale pour la prescription des peines portées par les jugements rendus pour contraventions de police, ce qui souligne, une nouvelle fois, la proximité des deux régimes de sanction. Plutôt que de viser, comme point de départ du délai, la date à laquelle les amendes doivent être payées, le Conseil d'État propose de retenir la date à laquelle la décision a été portée à la connaissance du contrevenant ou de son représentant au sens de l'article 9. À noter 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. Au regard des incertitudes relatives à la détermination du point de départ du délai, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'oppose de manière formelle au texte sous examen.

Article 19

L'article 19 organise le traitement des données relatives aux sanctions administratives par le fonctionnaire sanctionnateur.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État note que le champ d'application est déterminé par référence aux poursuites qui ne sont pas éteintes. Même s'il comprend la philosophie sous-jacente à cette formulation, en ce sens que le fichier prévu ne porte pas sur le constat d'infractions ayant donné lieu à paiement immédiat au sens de l'article 17, il considère que la formulation n'est pas appropriée. Il n'existe pas de sanctions dont les poursuites sont éteintes ou ne le sont pas ; il n'y a qu'un fichier des décisions de sanction qui ont été adoptées. Si, comme le

comprend le Conseil d'État, il n'y a pas de communication du constat au fonctionnaire sanctionnateur en cas de paiement immédiat, la formulation retenue par les auteurs du projet de loi est d'ailleurs dépourvue de toute signification. Se pose toutefois la question du contenu de ce fichier. Est-il limité aux décisions de sanctions proprement dites ou englobe-t-il l'ensemble des constats transmis par les agents visés à l'article 5 ?

À lire le paragraphe 2, les traitements des données concernant les affaires classées et les constats d'infractions ayant donné lieu à un paiement immédiat ne seraient pas compris dans le fichier, ce qui est toutefois difficile à envisager.

Le paragraphe 3 renvoie à un règlement grand-ducal pour déterminer les autres conditions particulières relatives au traitement des données.

Le Conseil d'État considère que la matière est réglée à suffisance par la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel et qu'il n'est pas nécessaire de prévoir un dispositif spécial dans la loi en projet, dispositif au demeurant lacunaire. À partir du 25 mai 2018, la matière sera d'ailleurs régie par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE. En conséquence, il propose d'omettre l'article dans son intégralité.

Article 20

L'article 20 constitue une disposition clé du projet de loi sous examen. Il établit une liste de faits pour lesquels seules des sanctions administratives peuvent être prévues, à l'exclusion de sanctions pénales. Les communes sont libres d'opérer un choix dans cette liste pour les intégrer dans leurs règlements de police générale. Le Conseil d'État constate que l'article 20 énumère des faits que le conseil communal peut, en vertu de l'article 1^{er}, ériger en infractions.

Les auteurs indiquent s'être inspirés du dispositif de la loi belge précitée du 24 juin 2013. Le mécanisme prévu peut encore être compris comme une réponse aux critiques soulevées par le Conseil d'État dans son avis du 19 janvier 2010. La comparaison entre les textes belges référencés et le dispositif sous examen met toutefois en lumière certaines différences fondamentales. D'après l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi belge, « le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances ». L'article 3 de cette loi ajoute que, par dérogation à cette disposition, le conseil communal peut, en outre, prévoir dans ses règlements ou ordonnances une sanction administrative pour certaines infractions visées au code pénal et à la loi relative à la police de la circulation routière. Les auteurs du projet de loi sous examen entendent, à l'évidence, éviter la consécration d'infractions dites mixtes, susceptibles de relever d'une répression pénale est d'une répression administrative existant en droit belge. La formule selon laquelle les infractions prévues à l'article 20 peuvent uniquement être frappées de sanctions administratives est destinée à éviter l'apparition d'infractions mixtes. Comme déjà relevé, l'articulation des articles 1^{er} et 20 pose la

question de savoir si et dans quelle mesure le conseil communal peut, au niveau de l'incrimination des faits, s'écarter du libellé de l'article 20. S'il retient une incrimination plus large, elle relèvera, en partie, du régime de sanctions administratives et, en partie, du régime pénal traditionnel. Par ailleurs, comme le soulignent les autorités judiciaires dans leurs avis, certains faits prévus à l'article 20 sont également visés par le Code pénal ou par des lois pénales spéciales⁷. Il n'est par ailleurs pas exclu que certains faits de la liste fassent, d'ores et déjà, l'objet de règlements de police générale adoptés par les communes et soient dès lors sanctionnés comme des contraventions au sens du Code pénal. L'exclusivité de la sanction administrative prévue dans l'article 20 implique-t-elle une caducité automatique du mécanisme répressif existant ? L'infraction mixte, même si le projet vise à l'éviter, existera également sur base de la loi en projet. L'objectif d'uniformisation du droit pénal communal à la base de l'établissement de la liste n'est, par ailleurs, pas intégralement assuré, puisque les communes peuvent opter pour l'incrimination de certains faits et, soit renoncer à l'incrimination d'autres faits, soit maintenir, du moins pendant deux ans, l'incrimination, comme contraventions au sens du droit pénal, au titre de leurs règlements de police générale existants.

Dans son avis du 19 janvier 2010, le Conseil d'État avait mis en garde contre un éclatement du droit pénal et relevé que « l'idée que les contraventions communales seraient puisées dans un catalogue national n'est pas de nature à réduire la pertinence de ces critiques, alors que ce catalogue national ne vaut pas, de par la loi, sur tout le territoire national, mais constitue tout au plus une liste de référence dans laquelle les communes pourront opérer des choix ».

La liste des faits retenus est assez disparate. La formulation est souvent défectueuse ce qui accentue le problème des incriminations éventuellement divergentes par rapport au libellé de l'article 20. La liste porte tant sur des faits positifs que sur ce qu'il est convenu d'appeler des infractions par omission. Comme le relèvent les autorités judiciaires dans leur avis, la condition que l'agent soit témoin direct des faits affectera inéluctablement la répression de cette dernière catégorie de faits si l'auteur ne peut être détecté immédiatement.⁸

Il résulte des considérations qui précèdent que le dispositif prévu soulève de sérieux problèmes d'articulation avec les mécanismes existants et que l'effectivité de sa mise en application est loin d'être assurée. C'est à juste titre que les autorités judiciaires renvoient aux réflexions du procureur d'État de Diekirch, en 2010, au sujet du projet de loi n° 5916 : « la solution n'aurait-elle pas consisté à conférer ces compétences (les nouvelles compétences des agents municipaux) à la police grand-ducale suivant un schéma d'organisation qui devrait garantir un certain service au bénéfice des missions communales ? ».

⁷ Voir l'avis du procureur d'État de Luxembourg.

⁸ Voir l'avis du procureur général d'État.

Article 21

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen ajoute les agents municipaux à la liste des personnes visées à l'article 269 du Code pénal. Le Conseil État peut marquer son accord avec cette disposition.

Le paragraphe 2 porte suppression de l'article 551, point 4°, du Code pénal qui ferait double emploi avec le nouveau point 20° de l'article 20 de la loi en projet. Le Conseil d'État voudrait faire les considérations suivantes : La disposition sous examen s'inscrit dans la volonté des auteurs d'éviter les infractions dites mixtes. Or, comme exposé ci-dessus, d'autres dispositions du Code pénal ou de lois pénales spéciales doivent être considérées à cet égard. Par ailleurs, la suppression immédiate de l'article 551, point 4°, du Code pénal risque de créer un régime d'impunité tant que les communes n'ont pas adopté un règlement de police générale incriminant « administrativement » le fait en cause. Les communes n'auront plus la faculté de puiser dans la liste de l'article 20, mais devront adopter un tel règlement, une fois l'incrimination au niveau national abrogée.

Article 22

L'article 22 ajoute au Code de procédure pénale un l'article 15-1*bis* qui confère aux agents municipaux des fonctions de police judiciaire. Cette disposition excède largement l'objet du projet de loi sous examen, dès lors que les agents municipaux ne sont pas exclusivement investis de compétences pour constater les infractions sanctionnées administrativement, mais sont assimilés aux agents et officiers de police judiciaire traditionnels dans le domaine des contraventions aux règlements de police générale, sanctionnées pénalement, et des délits et contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales. Formellement, cette disposition ne fait qu'ajouter les agents communaux aux gardes champêtres et aux gardes forestiers.

Dans les faits, le projet de loi sous examen crée une nouvelle police communale. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et aux critiques exposées dans son avis du 19 janvier 2010. L'articulation de l'intervention des différents corps de police sur le terrain sera source de difficultés. Les agents de la Police grand-ducale agiront, tantôt au titre de la loi en projet, tantôt au titre de la police judiciaire. Pourront également intervenir, dans certains domaines, les agents de l'Administration des douanes et accises investis de la qualité d'agent d'officier de police judiciaire. S'ajouteront désormais les agents municipaux qui, tantôt opéreront des constats purement administratifs au titre de la loi en projet, tantôt rédigeront des procès-verbaux à l'instar des agents de la Police grand-ducale. Des conflits de compétence et des difficultés liées à la divergence d'approche ne sont pas à éviter. S'ajoute à cela la question du droit des agents municipaux, agissant au titre de la police judiciaire, de recourir à la contrainte et la difficulté de distinguer entre leurs compétences de police judiciaire et celle de constater les infractions sanctionnées par des amendes administratives. Le Conseil d'État émet ses réserves les plus fortes par rapport à cette disposition de la loi en projet.

Le Conseil d'État relève encore que l'article 15-1*bis* nouveau est inséré dans le paragraphe relatif aux gardes particuliers « assermentés ».

L'article 15-1 vise expressément les gardes assermentés. L'article 15-1*bis* en projet omet toute référence à une assermentation particulière, à l'instar de celle prévue pour les autres agents et fonctionnaires concernés. Il est encore fait référence à des critères de formation qui ne sont toutefois pas autrement précisés dans la loi en projet.

Le Conseil d'État propose de reprendre les formulations figurant dans d'autres lois qui confèrent à des fonctionnaires la qualité d'officier de police judiciaire en ajoutant le texte suivant :

« Les agents... doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité ».

L'article 458 du Code pénal leur est applicable ».

La formulation de la disposition est encore sujette à critique sur un autre point. La formulation de l'article 15-1 est différente de celle prévue pour le nouvel article 15-1*bis*. Quelles sont les propriétés forestières et rurales protégées par les agents municipaux ?

Article 23

L'article 23 de la loi en projet a pour objet de modifier certaines dispositions de la loi communale.

Le point 1^o de l'article sous revue tend à modifier l'article 29 de la loi communale.

Le paragraphe 1^{er} de l'actuel article 29 de la loi communale en disposant que « le conseil [communal] fait les règlements communaux », reprend, quasi textuellement, l'article 107, paragraphe 3, deuxième phrase, de la Constitution.

La disposition sous revue se propose de remplacer, au paragraphe 1^{er} de l'article 29 de la loi communale, l'expression « règlements communaux » par l'expression « règlements communaux d'administration et règlements de police générale ».

Selon l'exposé des motifs, l'introduction de la différenciation entre les règlements d'administration et les règlements de police générale doit avoir pour effet d'obliger les communes à se doter d'un règlement de police générale. Le Conseil d'État estime cependant qu'une telle obligation ne ressort pas du libellé proposé.

Les règlements communaux de police générale sont pris sur base du décret du 14 décembre 1789 relatif à la Constitution des municipalités et de la loi des 16 et 24 août 1790 qui confèrent aux communes la mission de

veiller au maintien de l'ordre public dans les domaines de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques, à savoir de la « police administrative générale ». Ces textes qui, certes, n'ont qu'une valeur légale, sont toutefois à considérer comme la traduction dans la loi du principe de l'autonomie communale consacré dans la Constitution et dans la Charte européenne de l'autonomie locale. Le Conseil d'État est d'avis qu'il est difficile, dans ces circonstances, de concevoir que l'État puisse imposer aux communes l'obligation de se doter d'un règlement de police au contenu prédéterminé. Imposer aux communes une obligation de moyens en matière de police générale équivaldrait à élever les compétences au niveau de l'État pour les redéléguer, avec un encadrement strict, aux communes.

À supposer qu'une obligation de se doter d'un règlement de police générale puisse être mise à charge des communes, surgirait la question des communes qui, ne prendraient pas de règlement de police générale. Même si le Gouvernement ou le ministre pouvaient se substituer aux conseils communaux récalcitrants pour prendre ou faire prendre en leurs lieu et place les règlements en souffrance, se poserait la question du choix des dispositions à inscrire dans ces règlements. Ce choix serait nécessairement fonction des spécificités et des intérêts propres à chaque commune. Or, l'article 107, paragraphe 1^{er}, de la Constitution confie la gestion des intérêts propres à une commune aux organes élus de celle-ci. Il est donc douteux que ce choix, éminemment communal, puisse, en dehors de tout péril en la demeure, être valablement exercé par une autorité étatique de substitution, même au regard de l'article 107, paragraphe 6, de la Constitution.

Le texte proposé pour le paragraphe 1^{er} de l'article 29 de la loi communale prévoit des « règlements communaux d'administration » et des « règlements de police générale ». Or, la typologie classique des règlements communaux comprend trois catégories : les règlements d'administration, les règlements de police (générale ou spéciale) et les règlements-taxes.

Le texte en projet pose problème dans la mesure où il retire implicitement les règlements de police spéciale et les règlements-taxes des attributions réglementaires « ordinaires » du conseil communal. Le vide juridique ainsi créé au niveau la loi communale devrait être comblé par d'autres lois, par exemple en vue de permettre aux conseils communaux de prendre des règlements-taxes, à moins d'admettre que les conseils communaux puissent exécuter directement la Constitution, sans entremise de la loi.

Le point 2° de l'article sous revue a pour objet d'abroger les articles 97 et 98 de la loi communale qui concernent les gardes champêtres. L'abrogation de ces articles supprime cette fonction. Toutefois, les gardes champêtres existant actuellement sont maintenus dans leurs fonctions par l'article 26 de la loi en projet.

Les points 3° et 4° de l'article sous revue tendent à modifier l'article 99 de la loi communale.

Le point 3° remplace l'alinéa 2 de cet article. Il ne s'agit pas en fait d'une réécriture complète de l'alinéa 2, la première phrase du nouvel alinéa 2 étant identique au libellé de l'alinéa 2 actuel. Seule la deuxième phrase est nouvelle. Elle a pour objet d'inclure dans la mission des agents municipaux

la constatation, sous l'autorité du bourgmestre, des infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives, ainsi que la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale.

Le nouveau texte proposé pour l'article 99, alinéa 2, de la loi communale distingue les trois missions dont les agents municipaux sont investis.

La première mission, déjà présente dans la loi communale actuelle, consiste à concourir, en accord avec le chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement en décernant des avertissements taxés. Dans l'exercice de cette mission, les agents municipaux sont placés sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins.

La deuxième mission, nouvelle, consiste à constater les infractions aux règlements de police générale sanctionnées, le cas échéant, par des amendes administratives. Dans l'exercice de cette mission, les agents municipaux sont placés sous l'autorité du bourgmestre.

La troisième mission, également nouvelle, consiste à concourir à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale. Même si le texte n'énonce pas explicitement l'autorité sous laquelle les agents municipaux sont placés dans le cadre de cette mission, il est clair qu'ils exercent cette mission sous l'autorité du procureur d'État, puisqu'il s'agit d'une mission de police judiciaire ; ils sont encore soumis à la surveillance du procureur général d'État, étant donné qu'ils agissent comme officiers de police judiciaire.

Le Conseil d'État n'entrevoit pas la raison pour laquelle les agents municipaux sont placés sous l'autorité de deux autorités communales différentes, suivant qu'ils exercent la première ou la deuxième mission.

Ces deux missions se rattachent à l'exercice du pouvoir de police au niveau communal. L'exécution des lois et règlements de police relève en vertu de l'article 67⁹ de la loi communale de la compétence du bourgmestre ; elle ne figure pas parmi les compétences ordinaires du collège des bourgmestre et échevins¹⁰. Il paraît dès lors logique que, pour ces deux missions, les agents municipaux soient placés sous l'autorité du bourgmestre.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur l'étendue de l'autorité du bourgmestre ou du collège des bourgmestre et échevins. Que l'autorité communale puisse enjoindre à un agent municipal l'ordre hiérarchique de sanctionner ou de constater une infraction qui est à sa connaissance, paraît

⁹ Loi communale modifiée du 13 décembre 1988, article 67 : « Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance du ministre de l'Intérieur. Il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à un des échevins. »

¹⁰ Loi communale modifiée du 13 décembre 1988, article 57 (extrait) : « Indépendamment des attributions qui lui sont conférées par d'autres dispositions légales le collège des bourgmestre et échevins est chargé (...) 1° de l'exécution des lois, des règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels, pour autant qu'ils ne concernent pas la police. »

normal. Mais, est-ce que l'autorité communale peut ordonner à un agent municipal de ne pas procéder à la sanction ou au constat d'une infraction ? Peut-elle exiger de l'agent municipal de ne pas donner de suite à un constat que celui-ci aura établi ? À supposer une réponse affirmative à ces deux questions, est-ce qu'alors une amende administrative infligée par un agent municipal malgré l'ordre hiérarchique de s'abstenir, serait entachée d'un vice ? Pour le Conseil d'État, l'ordre négatif de sanctionner ou de constater devrait être prohibé expressément par la loi.

Le point 4° a pour objet d'abroger, à bon droit, l'alinéa 5 actuel de l'article 99 de la loi communale. Il s'agit d'un toilettage du texte. En effet, la base légale que l'alinéa à abroger était censé fournir à un règlement grand-ducal fixant les conditions dans lesquelles les agents municipaux peuvent constater les contraventions aux règlements communaux ne correspondait plus au prescrit de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, étant donné que le règlement grand-ducal devait intervenir dans une matière réservée à la loi formelle par l'article 97 de la Constitution.

Article 24

Cette disposition, qui est destinée à consacrer l'effet non rétroactif de la loi pénale, est superflue. D'abord, la loi sous examen ne crée pas de nouvelles infractions prévoyant uniquement que les communes ont la possibilité de les adopter par le biais de règlements de police générale. Par ailleurs, le principe de la non-rétroactivité de la loi répressive, qu'elle soit pénale au sens strict du terme ou administrative, ne doit pas être expressément consacré dans chaque loi.

Article 25

Sans d'observation.

Article 26

L'article 26 a pour objet de maintenir les actuels gardes champêtres dans leurs fonctions, de préserver leurs compétences actuelles et de les maintenir dans leurs carrières, leurs expectatives de carrière et possibilités d'avancement étant également sauvegardées.

L'article n'appelle pas d'observation.

Article 27

Le Conseil d'État s'interroge sur la signification de cette disposition qui comporte deux énoncés. En premier lieu, les communes se voient accorder un délai de deux ans pour appliquer le dispositif de la loi sous examen. Ensuite, il est précisé que les règlements de police générale existants restent valables pendant ce délai.

Or, l'article 1^{er} donne au conseil communal la faculté d'établir des règlements de police générale fixant les infractions sanctionnées administrativement. Quelle est la situation si une commune n'a pas exercé cette option, préférant maintenir les règlements de police générale existants, sanctionnés pénalement ? Le dispositif sous examen doit-il être compris en

ce sens que la loi sous projet rendrait caducs les règlements existants passé le délai de deux ans ? La combinaison de la disposition sous examen avec celle de l'article 20 permet cette conclusion implicite. Le dispositif légal, plutôt que d'offrir une faculté, impose ainsi aux communes de remplacer leurs règlements de police traditionnels par de nouveaux règlements. Qu'en est-il si les règlements existants dépassent le cadre de l'article 20 de la loi en projet ? L'article 23 de la loi en projet, auquel la disposition sous examen fait référence, ne prévoit d'ailleurs pas une modification de la loi communale enlevant aux communes le droit d'adopter des règlements de police générale traditionnels. Le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous examen pour des raisons d'incohérence et de manque de précision, sources insécurité juridique.

Article 28

Sans observation.

Au terme de l'examen des articles, le Conseil d'État constate que l'application du mécanisme des amendes administratives communales soulève de nombreux problèmes. Ce constat conforte le Conseil d'État dans sa conviction qu'il est à la fois plus cohérent avec la systématique de l'ordre juridique luxembourgeois et techniquement plus aisé de ne pas retenir la solution d'une répression des incivilités ou infractions mineures par des amendes administratives communales et de maintenir la compétence exclusive du droit pénal.

Observations d'ordre légistique

Observations d'ordre général

Lorsqu'il est fait référence à des paragraphes à l'intérieur du dispositif, les parenthèses entourant les numéros des paragraphes dont il s'agit sont à omettre. À titre d'exemple, il convient ainsi d'écrire à l'article 9, paragraphe 1^{er}, du projet de loi, article 5, paragraphe 1^{er} et non pas article 5, paragraphe (1). De même, concernant les références à des points d'une énumération à l'intérieur du dispositif, le terme « point » précédant le numéro en cause est à écrire en toutes lettres. À l'article 10, paragraphe 1^{er}, il faut ainsi d'écrire, à titre d'exemple, article 8, paragraphe 2, point 2^o et non pas article 8, paragraphe (2), 2^o.

Article 22

Il convient de remplacer la référence au Code d'instruction criminelle par celle au « Code de procédure pénale ».

Article 23

Aux points 1^o et 2^o, la référence à la loi communale est à omettre pour être superflue.

Article 25

Cet article prévoit un intitulé de citation. Il doit être déplacé à la fin du dispositif avant l'article 28 prévoyant une entrée en vigueur spéciale. En conséquence, les articles sont ainsi à renuméroter comme suit : l'article 25 devient l'article 27 et les articles 26 et 27 actuels deviennent les articles 25 et 26 du projet de loi.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 28 novembre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes