

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**

Avis du Conseil d'État

(28 novembre 2017)

Par dépêche du 16 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 la Justice. Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que du texte coordonné des deux lois que le projet sous rubrique vise à modifier.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches du 26 mai 2017. Les avis des juridictions administratives et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 14 juin et 21 juillet 2017.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis trouve, d'après ses auteurs, sa justification dans le projet de loi n° 7126 relative aux sanctions administratives communales. Il s'agit de prévoir, pour les recours de pleine juridiction ouverts contre les décisions imposant des sanctions administratives communales, une procédure à la fois simplifiée et protectrice des droits fondamentaux, étant donné que la procédure de droit commun devant le tribunal administratif est empreinte d'un formalisme excessif par rapport à la nature du contentieux auquel donnera lieu le nouveau régime des sanctions administratives communales.

Dans son avis de ce jour sur le projet de loi n° 7126, le Conseil d'État a formulé des réserves fondamentales par rapport à la solution envisagée pour lutter contre la petite délinquance, les actes de vandalisme et autres incivilités. Pour des considérations à la fois de principe et d'ordre pratique, il préconise le maintien des instruments de droit pénal et la compétence des juridictions judiciaires. Le Conseil d'État a noté que dans son avis du 31 mai 2017 relatif au projet de loi sous examen, la Cour administrative adopte la même position en soulignant que « le juge administratif n'a jamais été et ne devrait jamais devenir un juge pénal bis » et relève les difficultés d'une

répression d'infractions, fussent-elles mineures, par le mécanisme de sanctions administratives.

Si le législateur suit le Conseil d'État dans sa proposition de renoncer à la réforme législative envisagée par le projet de loi précité n° 7126, le projet de loi sous avis devient sans objet. C'est sous réserve de ces considérations de principe que le Conseil d'État va procéder à un examen des dispositions techniques envisagées dans le projet de loi sous examen.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} introduit dans la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif une nouvelle section 6 sur les recours en matière de sanctions administratives communales comportant un nouvel article 9-1 nouveau qui prévoit la compétence du tribunal administratif pour connaître « comme juge de fond des recours en réformation dirigés contre les décisions de sanctions administratives communales ».

Le Conseil État peut marquer son accord avec l'organisation de ce recours, en particulier le principe que le tribunal administratif statue en dernier ressort et comme juge unique. Le Conseil État renvoie à ses considérations dans l'avis de ce jour relatif au projet de loi n° 7126 dans lequel il a admis 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. Dans le même avis, le Conseil d'État a toutefois attiré l'attention des auteurs du projet de loi sur la différence de traitement entre les « contrevenants » en matière pénale qui bénéficient du double degré de juridiction et les « contrevenants » en matière administrative qui en sont privés.

À l'article 57 de la loi précitée du 7 novembre 1996, le nombre des magistrats composant le tribunal administratif est augmenté, chaque fois d'une unité, pour les vice-présidents, les premiers juges et les juges.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à faire, sauf à relever que le maintien des compétences en la matière au niveau des juridictions judiciaires permettrait de faire l'économie de la structure du fonctionnaire sanctionnateur et ne devrait pas se traduire par une création d'un nombre plus important de postes de juges de police.

Article 2

L'article 2 introduit, dans la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, un nouvel article 14-1 qui prévoit une procédure dérogatoire simplifiée pour les recours dirigés contre les décisions de sanctions administratives communales.

Comme le relève le tribunal administratif dans son avis, les auteurs du projet de loi sous examen ouvrent le recours au seul contrevenant, adoptant ainsi une approche de droit pénal. La 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. Or, ainsi que le Conseil d'État l'a souligné dans son avis de ce jour sur le projet de loi n° 7126, la commune est également intéressée à la procédure si on lui reconnaît une nature administrative, d'abord, parce que l'ordre public local est affecté, ensuite, parce que les amendes sont recouvrées au bénéfice de la recette communale. Le Conseil d'État renvoie encore à la problématique du droit pour le fonctionnaire sanctionnateur de ne pas donner suite à des constats ou à la possibilité qu'il a de laisser « prescrire des poursuites ». Le Conseil d'État note que l'article 84 de la loi communale prévoit que « les communes sont habilitées à exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux règlements édictés par elles et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs confiés à leur vigilance, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel et même si l'intérêt collectif dans lequel elles agissent se couvre entièrement avec l'intérêt social dont la défense est exercée par le ministère public ». Il est vrai que ce régime ne peut pas être transposé dans un recours en matière administrative. Le Conseil d'État rappelle encore que la commune peut être considérée comme tiers intéressé sur la base de la loi précitée du 21 juin 1999.

Le paragraphe 10 du nouvel article 14-1 prévoit que les parties doivent déposer au greffe, au plus tard huit jours avant l'audience, les pièces dont elles entendent se prévaloir. Ce dispositif reste en retrait par rapport au régime de droit commun fixé à l'article 8 de la loi précitée du 21 juin 1999 prévoyant le dépôt de l'intégralité du dossier. La logique du dépôt des pièces dont une partie entend se prévaloir est propre à la procédure civile, mais ne concorde pas avec le régime du recours en réformation en matière administrative.

En ce qui concerne la formulation à utiliser, le Conseil d'État préconise la formulation « par dérogation aux articles ... » au lieu de celle proposée, à savoir « par dérogation aux règles de procédure ... », qui risque de donner lieu à des interprétations divergentes.

Pour ce qui est de la portée des dérogations, le Conseil d'État s'interroge encore sur l'application des articles 11 sur le référé, 20 sur l'intervention et 36 sur la tierce opposition. Si ces procédures sont également exclues, il faut le prévoir expressément.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à faire sur la dispense du ministère d'avocat.

Article 3

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsque le dispositif a pour objet exclusif d'opérer des modifications à plusieurs actes et que le nombre de ces modifications est peu important, il y a lieu de prévoir pour chacun de ces actes un article numéroté en chiffres romains (**Art. I^{er}**, **Art. II.**, **Art. III.**, ...) et de spécifier ensuite toutes les modifications se rapportant à un même acte en les numérotant de la manière suivante : 1°, 2°, 3°, ... Cette structure peut même être utilisée si le dispositif en question contient un article comportant des dispositions de mise en vigueur.

À l'occasion d'insertions d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

La date relative à la loi concernant les sanctions administratives communales fait défaut. Une fois celle-ci connue, elle devra être insérée aux endroits pertinents.

Intitulé

L'intitulé du projet de loi sous avis prête à croire que le texte de loi en projet comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Comme la visée de la loi proposée est toutefois entièrement modificative, il y a lieu de reformuler l'intitulé de manière à ce qu'il reflète cette portée. Le Conseil d'État tient également à ajouter qu'il peut s'avérer utile d'indiquer, dans l'intitulé d'un acte exclusivement modificatif, la portée des modifications qu'il est envisagé d'apporter à un dispositif comportant un nombre important d'articles. De ce qui précède, le Conseil d'État recommande de reformuler l'intitulé de la loi en projet sous avis comme suit :

« 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 ».

Par ailleurs, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article 1^{er} (I^{er} selon le Conseil d'État)

À la phrase liminaire, le terme « modifié » est à accorder au féminin.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par le chapitre, et ensuite, dans l'ordre, la section, l'article, le paragraphe, l'alinéa, le point et la phrase visés. Partant, au point 1, il faut écrire :

« Au chapitre 2, après la section 5, une nouvelle section [...] ».

Au point 2, il y a lieu d'écrire les termes « chapitre » et « section » avec des lettres initiales minuscules.

Au point 3, il convient d'écrire « alinéa 1^{er} ».

Toujours au point 3, il est également indiqué de supprimer le numéro d'article « **Art. 57.** », car superfétatoire.

Au point 4, il y a lieu d'écrire :

« À l'article 61, première et deuxième phrases, le terme « trois »
est remplacé par le terme « quatre » ».

Toujours au point 4, le Conseil d'État constate une incohérence entre le texte du projet de loi sous avis et le texte coordonné tenant compte des modifications en projet versé au dossier. En effet, à l'article 61, alinéa 1^{er}, du texte coordonné, le terme « trois » est à remplacer par le terme « quatre ».

Article 3 (III selon le Conseil d'État)

L'article sous examen prévoit que la loi en projet sous avis entre en vigueur à la même date que le projet de loi n° 7126 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.

Afin d'éviter tout risque de rétroactivité en cas de publication de la loi en projet sous avis à une date postérieure à celle du projet de loi n° 7126 , le Conseil d'État demande soit de prévoir une date de mise en vigueur uniforme pour les deux lois en projet, soit d'introduire la même formule relative à l'entrée en vigueur et de veiller à ce que la promulgation des deux projets de loi en question se fasse le même jour.

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