

**Projet de loi**

**relative aux sanctions administratives communales modifiant**

**1° le Code pénal ;**

**2° le Code de procédure pénale ;**

**3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

---

**Avis complémentaire du Conseil d'État**

(23 octobre 2018)

Par dépêche du 8 mai 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a fait parvenir au Conseil d'État des amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Au texte desdits amendements étaient joints des remarques liminaires, un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'une version coordonnée du texte du projet de loi tenant compte des amendements.

L'avis complémentaire du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été transmis au Conseil d'État par dépêche du 20 juillet 2018.

Les avis complémentaires des autorités judiciaires, à savoir de la Cour supérieure de justice, du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch et du procureur général d'État, ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 24 juillet 2018.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, portant sur le texte initial du projet de loi sous rubrique, a été continué au Conseil d'État par dépêche du 3 août 2018.

**Considérations générales**

Les vingt-huit amendements proposés visent à répondre aux oppositions formelles émises par le Conseil d'État dans son avis du 28 novembre 2017 et apportent au projet de loi sous examen des précisions et des modifications d'ordre technique.

Le Conseil d'État constate que ses critiques fondamentales portant sur l'instauration d'un système de sanctions administratives, qui seront prononcées par un fonctionnaire sanctionnateur et relèveront du contrôle du juge administratif, n'ont pas été rencontrées. Il en va de même de ses réserves quant à la création de dispositifs répressifs divergents au niveau des communes, quant au risque de conflits avec le droit pénal traditionnel et

avec les compétences des autorités judiciaires et quant à la création de corps de police municipaux à côté de la Police grand-ducale.

Dans leurs remarques liminaires aux amendements, les auteurs exposent que le projet de loi sous examen constitue une « option du Gouvernement, qui affirme son attachement au système des sanctions administratives à introduire par le projet de loi dans le but d'installer un système de sanction effective des incivilités et de la petite délinquance et d'en finir avec l'impunité totale actuelle des contrevenants ».

Le Conseil d'État est conscient qu'il ne lui appartient pas de mettre en cause des options politiques prises par le Gouvernement. Il lui appartient toutefois, dans le cadre de sa mission, d'attirer l'attention du Gouvernement et de la Chambre des députés sur les problèmes de cohérence impliqués par de tels choix avec l'ordre juridique existant, de souligner les difficultés de nature technique soulevées par un nouveau système et d'esquisser d'autres voies de solution. Sur ce dernier point, le Conseil d'État ne peut que rappeler que le choix pris par le législateur dans la loi récente du 10 avril 2018 modifiant, entre autres, la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés<sup>1</sup> et consistant dans l'instauration d'un mécanisme d'amende forfaitaire prononcée par le procureur d'État et soumis au contrôle des juridictions judiciaires constituerait une réponse adéquate aux problèmes des incivilités, sur lesquels insistent les auteurs des amendements. Le fait que ce mécanisme ait été envisagé dans un projet de loi introduit à une date postérieure à celle du dépôt du projet de loi initial sous examen ne devrait pas constituer un argument pour ne pas rester dans la logique d'une démarche cohérente.

Le Conseil État a encore noté que les autorités judiciaires, dans leurs avis complémentaires, maintiennent également leurs critiques fondamentales par rapport à la démarche envisagée et ont regretté que nombre de leurs observations d'ordre technique n'aient pas trouvé de réponse dans les amendements. Or, ces problèmes d'ordre technique, qui affecteront, à l'évidence, l'application du système envisagé, ne se poseraient pas si le législateur retenait une option différente. Le Conseil d'État renvoie, plus particulièrement, à la problématique de l'absence de tout pouvoir d'enquête dans le chef de l'agent municipal, à l'absence de moyens de contrainte en cas de refus par l'auteur présumé des faits d'exhiber une pièce d'identité et au problème du concours d'infractions pénales et d'infractions administratives et à un éventuel cumul des sanctions administratives et pénales.

Ce n'est que sous réserve de ces critiques de principe que le Conseil d'État aborde l'examen des différents amendements.

---

<sup>1</sup> Loi du 10 avril 2018 modifiant 1) la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés 2) la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques 3) la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises 4) la loi modifiée du 23 février 2010 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires 5) la loi du 5-15 septembre 1807 relative au Mode de recouvrement des frais de justice au profit du Trésor public, en matière criminelle, correctionnelle et de police.

## **Examen des amendements**

### Amendement 1 concernant l'intitulé du projet de loi

Sans observation.

### Amendement 2 concernant l'article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup> relatif à la compétence et à la procédure pour établir les infractions « communales » est maintenu. Pour répondre à une critique du Conseil d'État, le dispositif amendé prévoit désormais que le conseil communal érige en infractions les faits prévus à l'article 20.

Le Conseil d'État maintient la considération, émise dans son avis du 28 novembre 2017, que, dans la pratique, le mécanisme envisagé aboutira à une pluralité de régimes répressifs selon les différentes communes.

Il maintient également ses interrogations quant à une limitation de la compétence des communes d'incriminer certains faits si des peines ou des sanctions administratives sont d'ores et déjà prévues par une loi ou un règlement grand-ducal. Comme il l'a dit dans son avis antérieur, « 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 ».

De même, la question technique soulevée par le Conseil d'État portant sur la possibilité pour le conseil communal de s'écarter, dans le libellé du règlement communal, des formulations prévues à l'article 20 du projet de loi sous examen, n'a pas trouvé de solution.

Répondant à une opposition formelle du Conseil d'État, les auteurs des amendements excluent, dans un nouveau paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi tel qu'amendé, l'application des sanctions administratives aux mineurs. L'opposition formelle peut être levée.

Le Conseil État ne peut que rappeler les considérations déjà émises dans son avis du 28 novembre 2017 indiquant que l'exclusion des mineurs, qui sont souvent auteurs des incivilités à combattre, est de nature à affecter considérablement la portée du dispositif envisagé, ce qui constitue une raison supplémentaire pour ne pas engager la voie de la sanction des faits visés par un régime d'amendes administratives.

### Amendement 3 concernant l'article 2

L'amendement sous examen répond à une critique formulée par le Conseil d'État dans son avis du 28 novembre 2017 quant à une formulation techniquement discutable du texte initial en ce qui concerne la compétence des autorités communales de fixer l'amende administrative.

L'opposition formelle émise par le Conseil d'État dans son avis précité portant sur l'insécurité juridique et sur la contradiction entre le libellé de l'article 2 et celui de l'article 4 est rencontrée par une modification

apportée à l'article 4 par l'amendement 5 et peut partant être levée.

#### Amendement 4 concernant l'article 3

Le Conseil d'État rappelle que l'article 1<sup>er</sup> interdit de sanctionner par des amendes administratives des faits prévus à l'article 20 de la loi en projet, dès lors que ces faits sont d'ores et déjà sanctionnés pénalement ou administrativement au titre d'une réglementation existante. L'article 20, de son côté, interdit, pour le futur, de sanctionner pénalement les faits y prévus et impose le régime exclusif de la sanction administrative. L'article 3 modifié par l'amendement sous examen vise dès lors un problème qui ne saurait se poser si l'article 20 est respecté, étant donné que le conseil communal ne pourra qu'opter pour un régime de sanctions administratives. L'article 3 est à omettre, étant donné qu'il ne fait que rappeler, dans des termes différents, le dispositif de l'article 20.

#### Amendement 5 concernant l'article 4

Les modifications apportées au paragraphe 1<sup>er</sup> n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Au paragraphe 2, les auteurs des amendements proposent d'allouer au fonctionnaire sanctionné une prime mensuelle de 75 points dont l'allocation serait « justifiée par l'exercice d'un travail spécifique », la « responsabilité particulière ainsi qu'une augmentation certaine de la charge de travail ordinaire du fonctionnaire concerné ». Dans leurs avis complémentaires, le procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et le procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch émettent les plus fortes réserves par rapport à ce régime de prime, qui ne se justifierait pas si on le compare avec les primes prévues pour certaines fonctions de magistrat qui exigent une disponibilité vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept. Le Conseil d'État rejoint ces critiques et s'interroge sur la justification de ce mécanisme au regard du principe de l'égalité de traitement dans la Fonction publique. Il attire l'attention des auteurs du projet de loi sous examen sur le fait que, en vertu de l'article 17, alinéa 1<sup>er</sup>, lettre b), de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, la majoration d'échelon pour fonctions dirigeantes est de 25 points. D'autres fonctionnaires, dans des administrations, telle l'Administration des contributions directes, sont appelés à prendre des décisions de sanction. Les magistrats qui portent l'accusation ou qui condamnent à des sanctions, y compris celles privatives de liberté, portent une responsabilité au moins égale à celle du nouveau fonctionnaire sanctionné. L'argument d'une charge de travail particulière n'est pas pertinent dans la mesure où il s'agit d'une fonction qui doit être exercée, que ce soit à temps plein ou à temps partiel, par un ou plusieurs fonctionnaires, sans qu'elle puisse être considérée comme une charge supplémentaire par rapport à la charge de travail ordinaire. À défaut d'une autre justification plus pertinente de la différence de traitement prévue au profit de la nouvelle charge de fonctionnaire sanctionné, le Conseil d'État doit réserver la dispense du second vote constitutionnel pour contrariété avec l'article 10bis de la Constitution.

## Amendement 6 concernant l'article 5

Le Conseil État marque son accord avec l'ajout d'une référence à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans la première phrase du paragraphe 1<sup>er</sup>.

La deuxième phrase que l'amendement propose d'ajouter au paragraphe 1<sup>er</sup> est à comprendre en ce sens que le constat est déposé à l'administration de la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été commise. Le Conseil d'État considère qu'une formulation plus précise aurait été utile.

En ce qui concerne la dernière phrase, ajoutée au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État propose d'écrire que c'est la Police grand-ducale qui conserve une copie du constat et non pas les membres du cadre policier à l'origine du constat. Il s'agit en effet d'une compétence de l'administration plutôt que d'une compétence des fonctionnaires pris individuellement.

Le paragraphe 2 de l'article 5, dans sa version initiale, se trouve supprimé et remplacé par un dispositif déterminant la valeur du constat. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec un système dans lequel le constat fait foi des faits constatés jusqu'à preuve du contraire. Dans la mesure où toute preuve contraire est admise en vertu de la première phrase du paragraphe 2, le Conseil État ne comprend pas la limitation à la preuve écrite et à la preuve testimoniale figurant dans la seconde phrase. Le fonctionnaire sanctionnateur est évidemment maître pour apprécier les éléments de preuve apportés. Dans la mesure où la preuve contraire est de droit, se pose toutefois la question de savoir s'il peut refuser d'admettre une preuve contraire. Le fonctionnaire sanctionnateur ne revêtant pas la qualité de juge, il ne saurait fonder une décision sur son intime conviction. Sous peine d'opposition formelle pour atteinte aux droits de la défense, le Conseil d'État exige la suppression des termes « qu'il décide d'admettre ».

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs du projet de loi sous examen sur la question du contenu précis du constat. Le texte sous examen dispose que le « constat » porte sur les faits y « constatés ». L'article 16, objet de l'amendement 19, de son côté, prévoit que « le constat portant mention du consentement est déposé à l'administration communale ». Le Conseil d'État suppose qu'il s'agit du même constat qui porte à la fois sur les faits, sur l'identité de l'auteur et sur sa réaction par rapport aux faits lui reprochés, à savoir, reconnaissance ou contestation des faits ou de sa responsabilité, engagement ou refus de procéder à un paiement « immédiat ». L'article 7, quant à lui, introduit un nouveau consentement relatif à une communication ultérieure entre le fonctionnaire sanctionnateur et le contrevenant par la voie électronique. Dans un souci de clarification et de meilleure lisibilité du dispositif, il y aurait lieu de déterminer, dans des termes plus détaillés, à l'article 5, le contenu complet du constat, au lieu d'ajouter des éléments dans des dispositions successives.

Le Conseil d'État renvoie encore aux avis de la Cour supérieure de justice et du procureur général d'État qui s'interrogent sur la qualification comme faux témoignage ou comme fausse attestation testimoniale de déclarations fausses opérées devant l'agent sanctionnateur. Il s'agit d'un exemple des problèmes soulevés par le projet de loi sous avis, que les

auteurs auraient pu éviter s'ils avaient opéré une réforme dans le cadre du droit pénal traditionnel.

Le Conseil d'État relève encore un autre problème en relation avec le constat. Dans la mesure où l'article 5, paragraphe 2, exige que les agents qui dressent les procès-verbaux soient les « témoins directs » des faits qu'ils constatent, le cas d'un auteur qui n'est pas directement trouvé sur place peut se présenter. Pour être « témoin direct », l'agent doit-il être en mesure de trouver directement l'auteur des faits sur le lieu de commission, ou suffit-il qu'il soit témoin oculaire à distance et qu'il soit en mesure d'identifier l'auteur ? Peut-il le contacter par la suite pour lui demander s'il reconnaît les faits et s'il accepte de procéder à un « paiement immédiat » ?

#### Amendement 7 concernant l'article 6

La modification apportée à l'article 6 fait suite à une suggestion du Conseil d'État.

Les autres interrogations formulées par le Conseil d'État en ce qui concerne l'application du régime du contrôle d'identité et la sanction du refus d'exhiber une pièce d'identité sont restées sans réponse.

#### Amendement 8 concernant l'article 7 (nouvel article 16)

En ce qui concerne le dispositif du nouvel article 16, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'amendement 19.

#### Amendement 9 concernant l'article 8 (nouvel article 7)

Le Conseil d'État comprend que le consentement visé porte sur le recours à la voie électronique en ce qui concerne les communications entre le fonctionnaire sanctionnateur et le contrevenant. Il renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'amendement 6.

Le Conseil d'État invite les auteurs à veiller à une cohérence des concepts procéduraux. L'article 7 vise, successivement, la communication par lettre recommandée ou par voie électronique sécurisée et, ensuite, la notification. Or, le terme « notification » a une signification procédurale particulière. Le Conseil d'État renvoie, à cet égard, au livre II, titre II-2 du Code de procédure pénale. Ce terme est à remplacer par celui de « communication » ou « information ».

Le Conseil État marque son accord avec les modifications apportées au paragraphe 2 du nouvel article 7. Il note que la question fondamentale de l'opportunité des poursuites qu'il a soulevée dans son avis du 28 novembre 2017, dans le cadre de l'examen de l'article 8 dans la version initiale du projet de loi sous avis, n'a pas trouvé de réponse claire, sauf à considérer que la suppression des termes « décide qu'il y a lieu d'entamer la procédure » signifie que le fonctionnaire sanctionnateur est tenu d'agir chaque fois qu'un constat lui est transmis. Le Conseil d'État ne peut que rappeler que cette question ne se poserait pas si la réforme envisagée se situait dans le cadre du droit pénal traditionnel.

En ce qui concerne le dispositif ajouté au paragraphe 3, le Conseil

d'État s'interroge sur la portée de la renonciation au droit de présenter sa défense. Est-elle à assimiler à un défaut de réaction au sens du paragraphe 2 ?

Le Conseil d'État tient également à relever que le terme « péremptoirement » ne figure ni dans le Nouveau Code de procédure civile ni dans le Code de procédure pénale. Le recours à cette formulation relève d'un usage dans la pratique procédurale signifiant que le juge entend prendre l'affaire en délibéré « par défaut », si le justiciable ou son avocat ne se présentent pas à la prochaine audience ou omettent de conclure dans les délais. Le Conseil d'État s'interroge sur la signification juridique de ce terme dans le projet de loi sous avis et demande de l'omettre.

#### Amendement 10 concernant l'article 9 (nouvel article 8)

Le Conseil d'État rappelle ses interrogations quant à l'existence d'une certaine « opportunité des poursuites ». Se pose la question de savoir si le libellé du nouvel article 9, tel que modifié par l'amendement 11, qui omet le terme « peut », consacre, implicitement mais nécessairement, le principe de la légalité des poursuites, en ce sens qu'il est tenu d'infliger une amende avant l'expiration du délai prévu, sous peine éventuellement d'engager sa responsabilité disciplinaire.

#### Amendement 11 concernant l'article 10 (nouvel article 9)

L'article sous examen est à lire en relation étroite avec le nouvel article 8, dès lors qu'il porte sur l'adoption d'une décision par le fonctionnaire sanctionnateur. Aussi le Conseil d'État considère-t-il que l'intitulé de la sous-section 2, qui porte sur la notification de la décision, est erroné, étant donné que le dispositif, tel qu'amendé, porte exclusivement sur l'adoption de la décision. Le Conseil d'État propose de réunir les articles 8 et 9 dans une disposition unique, qui détermine le processus décisionnel, et de retenir un intitulé approprié.

Outre la question de l'existence d'une certaine opportunité des poursuites dans le chef du fonctionnaire sanctionnateur, le mécanisme prévu pose d'autres problèmes.

D'après le libellé du nouvel article 9, le fonctionnaire sanctionnateur adopte une décision de sanction « sauf s'il estime que les moyens de défense exposés sont justifiés ». La seule raison pour laquelle le fonctionnaire sanctionnateur peut renoncer à prononcer une amende est dès lors celle où il reconnaît le bien-fondé des moyens de défense exposés. Or, il n'est pas à exclure que le constat soit entaché d'irrégularités ou d'erreurs, en droit ou en fait, qui n'ont pas été avancées au titre de moyens de défense ou encore que la base réglementaire du constat de l'infraction soit illégale. Est-ce à dire que, dans ces hypothèses, le fonctionnaire sanctionnateur n'a pas le droit de soulever d'office ces moyens pour renoncer à prononcer une sanction ?

Le dispositif prévu envisage uniquement l'hypothèse d'une décision de sanction. La reconnaissance du bien-fondé des moyens de défense, assimilable à une décision d'acquiescement, de même que l'absence de sanction en raison d'éventuelles irrégularités ou causes d'illégalité que le fonctionnaire sanctionnateur aurait soulevées d'office, ne semble pas devoir

faire l'objet d'une décision formelle. Ceci pose la question des droits procéduraux de la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été constatée au regard d'une inaction du fonctionnaire sanctionnateur, quelle que soit la raison de cette inaction.

Le Conseil d'État considère que le régime prévu ne règle dès lors pas toutes les situations qui peuvent se présenter. Les lacunes et les imprécisions dont le dispositif est affecté sont source d'insécurité juridique et le Conseil d'État doit s'opposer formellement au nouvel article 9, tel que formulé.

Par ailleurs, se pose une question fondamentale en relation avec le droit des communes sur le territoire desquelles les faits ont été commis.

Le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article 84 de la loi communale du 13 novembre 1988, telle que modifiée,<sup>2</sup> les communes bénéficient des droits d'une partie civile devant le juge répressif et peuvent, en particulier, procéder par voie de citation directe devant le tribunal de police. Le régime des sanctions administratives, objet du projet de loi sous avis, dans la teneur qui lui est donnée, les prive de tout moyen d'action en cas d'inaction du fonctionnaire sanctionnateur.

Se pose encore la question des droits procéduraux des personnes victimes des faits objet du constat, en relation avec leur qualité de tiers intéressé au sens du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes et la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. Le Conseil d'État s'interroge en outre sur le droit de ces tiers d'accéder également aux constats, basé sur la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

En ce qui concerne la formulation, le Conseil d'État ajoute qu'il y a lieu de remplacer les termes « lorsque le contrevenant ne conteste pas les faits » par ceux de « lorsque le contrevenant a informé le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits », pour respecter la cohérence avec la nouvelle formulation de l'article 7, paragraphe 2.

Le Conseil d'État note encore que l'hypothèse du défaut de présentation, visée à l'article 7, paragraphe 3, n'est pas visée ici, sauf à admettre qu'elle est assimilée au défaut de réaction au sens de l'article 7, paragraphe 2.

Il relève encore que le dispositif relatif à la notification de la décision de sanction au contrevenant a été supprimé. Il faut se référer au projet de loi n° 7124 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

---

<sup>2</sup> 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.



décisions de sanctions administratives communales. Le Conseil d'État comprend que la communication par voie électronique est exclue.

#### Amendement 12 concernant l'article 11 (nouvel article 10)

Le Conseil d'État comprend le dispositif prévu en ce sens que constituent un titre de recette la décision du fonctionnaire sanctionnateur contre laquelle aucun recours n'a été exercé et la décision ayant fait l'objet d'un recours qui a été déclaré irrecevable ou qui a été rejeté comme étant non fondé.

Dans l'hypothèse où la décision a été réformée, c'est la décision du juge qui constitue le titre de recette. Ce cas de figure est prévu au paragraphe 4 du nouvel article 11.

Le Conseil d'État préconise un dispositif dans lequel ces différentes hypothèses sont clairement articulées dans un article unique.

#### Amendement 13 concernant l'article 12 (nouvel article 11)

Le Conseil État peut marquer son accord avec l'ajout du nouveau paragraphe 2.

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État comprend que l'objet est uniquement d'informer les communes des recours qui ont été introduits. Dans la mesure où le projet de loi n° 7124, précité, établit un régime procédural dérogatoire aux articles 1<sup>er</sup> à 14 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, la commune n'est pas à considérer comme tiers intéressé et elle est privée de droits procéduraux prévus par le droit commun en la matière.

Suite à l'amendement 16 apporté au projet de loi n° 7124, la commune est également privée du droit de procéder à une intervention volontaire au sens de l'article 20 de la loi précitée de 1999.

#### Amendement 14 concernant l'article 13 (nouvel article 12)

La nouvelle formulation du paragraphe 1<sup>er</sup> constitue la suite logique de la qualification comme titre de recette de la décision du fonctionnaire sanctionnateur. Il est vrai que la situation est inédite dans la mesure où la décision émane d'un fonctionnaire de l'État et qu'elle constitue, en même temps, un titre de recette au sens de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le Conseil d'État note encore que la question de l'exécution des décisions à l'égard de personnes non résidentes sur le territoire luxembourgeois, qu'il avait soulevée dans son avis du 28 novembre 2017, reste sans réponse. Il ne peut que rappeler que la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires aurait permis de trouver une réponse satisfaisante à ce problème, si les auteurs du projet de loi avaient inscrit leur réforme dans le cadre du droit pénal traditionnel.

## Amendement 15 concernant l'intitulé du chapitre 5

Sans observation.

## Amendement 16 concernant l'article 14 (nouvel article 13)

Le Conseil d'État s'interroge, d'abord, sur le concept même de « paiement immédiat ». Comme un paiement direct sur le lieu des faits est exclu, il y a nécessairement un décalage d'ordre temporel entre l'acte de l'agent verbalisateur et le paiement. Le Conseil d'État propose d'omettre le terme « immédiat ». Il faudrait plutôt viser une reconnaissance des faits et un engagement de payer. Encore faut-il préciser la nature de ce paiement. Les auteurs de l'amendement ont supprimé, dans l'intitulé du chapitre V, les termes « amende administrative », ce qui est correct, vu qu'il ne s'agit pas du « paiement immédiat » d'une amende qui n'a pas encore été prononcée. Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit d'un type d'avertissement taxé connu dans la réglementation de la circulation routière. Il y a lieu de définir l'objet du paiement en s'inspirant des termes retenus par cette réglementation. Dans la même logique, il faut prévoir que ce paiement met fin à la procédure de sanction administrative, étant donné que le paiement constitue une transaction évitant une sanction administrative. Il y aurait lieu de préciser avec qui la transaction est opérée : avec la commune ou avec l'État ? L'agent qui constate l'infraction agit au titre de la loi. Il sanctionne toutefois le non-respect d'un règlement communal. La commune est bénéficiaire du « paiement immédiat ». L'agent qui constate l'infraction et qui atteste la transaction dans le procès-verbal peut être un membre du cadre policier de la Police grand-ducale ou un fonctionnaire communal.

C'est à juste titre que les autorités judiciaires critiquent la formulation du nouvel article 13. Si « paiement immédiat » il y a, il est inutile de le subordonner au consentement du contrevenant, ce consentement résultant de l'acte même du paiement. Un contrevenant peut, dans un premier temps, refuser un « paiement immédiat », tout en se ravisant par après. À l'opposé, il peut avoir donné son consentement tout en omettant, par la suite, de procéder au paiement effectif. L'absence de paiement empêche-t-elle la transaction de devenir juridiquement effective ou met-elle à néant une transaction qui est valablement intervenue au moment du constat de l'infraction, quitte à avoir été constatée unilatéralement par l'agent qui a dressé le constat ?

L'information du contrevenant qu'il peut se voir infliger une amende n'est pas limitée à l'hypothèse du défaut de consentement, mais s'impose chaque fois qu'il y a absence de paiement. Dans la logique même du système envisagé par les auteurs du projet de loi, il y a lieu de prévoir que le contrevenant peut, dans un certain délai, opérer le « paiement immédiat » à la recette communale qui peut l'encaisser, étant donné que la sommation, qui est nécessairement délivrée, vaut titre de recette. S'il ne le fait pas, la procédure de sanction se poursuit. Ces différentes hypothèses ne sont pas clairement distinguées dans le dispositif légal.

Le Conseil d'État relève encore que le mécanisme du consentement, qui doit être exprimé auprès de l'agent qui a constaté l'infraction, semble empêcher tout « paiement immédiat » dans l'hypothèse où l'auteur n'est pas directement appréhendé par l'agent au moment du constat. Or, à l'instar du

système des avertissements taxés en matière de circulation routière, il faut envisager l'hypothèse du « paiement immédiat » également dans les cas où le contrevenant n'était pas présent lors du constat.

Le Conseil d'État renvoie à cet égard à ses considérations à l'endroit de l'amendement 6, où il a évoqué le cas de figure d'un contrevenant qui peut être identifié par l'agent sans être « trouvé » de suite. Le mécanisme d'une reconnaissance des faits, d'un engagement d'effectuer un « paiement immédiat » et d'une sommation est-il exclu ?

Le Conseil d'État considère que le mécanisme prévu est entaché d'imprécision, qui rend son application difficile.

#### Amendement 17 concernant l'article 15 (nouvel article 14)

Le Conseil État peut marquer son accord avec les modifications apportées au paragraphe 1<sup>er</sup>.

Le régime de sommation prévu aux paragraphes 2 et 3 soulève une série d'interrogations.

Dans la procédure civile, la sommation constitue une mise en demeure, souvent émise par un huissier de justice, d'exécuter une obligation (voir l'article 1153 du Code civil). En droit administratif, la sommation peut constituer une interpellation adressée aux administrés de se conformer à la loi ou d'exécuter un ordre ou encore une invitation à payer une somme due à l'administration. C'est cette deuxième hypothèse qui est envisagée dans le dispositif sous examen. Encore faut-il noter la particularité du régime prévu, en ce que la sommation crée le titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale précitée. L'acte générateur de l'obligation de payer consiste dans l'acceptation du « paiement immédiat », qui est constatée par l'agent sans que le contrevenant soit tenu de formaliser cet engagement. Le constat du consentement est suivi immédiatement d'une sommation, qui, dans la pratique, consistera dans une invitation à opérer le paiement auprès de la recette communale. La « sommation » présente la particularité de créer le titre de recette, qui, en plus, présente cette autre particularité d'être temporaire, puisque la « sommation » ne vaut titre de recette que pendant le délai de quinze jours énoncé au paragraphe 2. En ce qui concerne la notion de « sommation », il est à noter que la loi en projet l'utilise dans un sens différent de celui utilisé à l'article 152 de la loi communale précitée, dans le cadre de la procédure de recouvrement des impôts et taxes, où elle ne crée pas le titre de recette, mais où elle est établie sur la base d'un titre de recette préexistant.

Étant donné que la « sommation » crée le titre de recette, se pose la question de savoir si la personne qui a reçu cette « sommation » est privée de toute possibilité de contester, dans la suite, l'infraction, une fois qu'elle aura reconnu celle-ci et qu'elle aura reçu la « sommation ». Le décernement de la « sommation » constitue un acte administratif et un recours est ouvert devant le juge administratif. Ce recours devrait logiquement être exercé contre la commune qui s'est vu constituer le titre de recette. Se pose la question de savoir si, dans ce recours, le contrevenant peut faire valoir des moyens d'illégalité à l'encontre de la sommation.

L'utilisation de la même notion de « sommation », avec des acceptions différentes, premièrement, dans la procédure de recouvrement des impôts et taxes communaux, deuxièmement, dans le cadre de la procédure de recouvrement des sommes dues au titre du « paiement immédiat » sous avis, et troisièmement, en procédure civile, ainsi que la disparité des effets juridiques attachés aux différents types de « sommation » sont sources d'insécurité juridique, et le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif sous examen.

#### Amendement 18 concernant l'article 16 (nouvel article 15)

Excluant tout « paiement immédiat » entre les mains de l'agent à l'origine du constat, le dispositif sous examen, tel qu'amendé, impose le paiement à la recette communale. Le Conseil État s'interroge sur la nécessité de préciser que ce paiement est opéré par carte bancaire, par virement ou en espèces, le mode de paiement étant celui communément admis par la recette communale.

#### Amendement 19 concernant l'article 17 (nouvel article 16)

L'obligation de déposer le constat est déjà prévu à l'article 5 et le rappel de ce dépôt au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 16 est superfétatoire. Le Conseil d'État renvoie à ses observations quant à la nécessité de préciser l'ensemble des mentions figurant dans le constat.

Le paragraphe 2 pose un problème plus fondamental concernant la réaction de la commune. Le texte est-il à lire en ce sens que la commune doit transmettre les constats dès lors qu'il n'y a pas eu paiement ou bénéficie-t-elle d'un pouvoir d'appréciation ? Pour éviter des discussions, il faudrait dire que la commune « est tenue de transmettre » le constat en cas de défaut de paiement.

Se pose encore la question du transmis des constats portant contestation des faits ou reconnaissance des faits sans engagement de payer. Ces constats devraient être transmis dès réception, sauf à admettre que le contrevenant peut se réviser et payer dans les délais. Une précision dans le dispositif sur ce point s'impose.

#### Amendement 20 concernant l'article 18 (nouvel article 17)

Le Conseil d'État marque son accord avec la précision du point de départ du délai de prescription et lève l'opposition formelle qu'il avait émise dans son avis du 28 novembre 2017.

Le dispositif ne pose pas problème pour les décisions du fonctionnaire sanctionnateur et les décisions de réformation et de confirmation du juge administratif.

Pour la sommation, le Conseil État renvoie à ses considérations antérieures, assorties d'une opposition formelle, à l'endroit de l'amendement 17.

En ce qui concerne la formulation du texte, le Conseil d'État considère que la simple référence aux décisions d'amendes administratives est

imprécise, dans la mesure où elle omet de distinguer les deux hypothèses prévues aux articles 10 et 11 du projet de loi sous avis dans sa nouvelle numérotation, qui distinguent clairement entre la décision du fonctionnaire sanctionnateur et la décision de réformation du Tribunal administratif. En cas de confirmation, la prescription court à compter de la décision du juge administratif. Il y aurait lieu de se référer aux décisions prévues à ces deux articles.

#### Amendement 21 concernant l'article 19 (nouvel article 18)

L'article 18 organise le traitement des données relatives aux sanctions administratives par le fonctionnaire sanctionnateur.

Le paragraphe 3 de l'ancien article 19 portant sur un règlement grand-ducal fixant des conditions particulières relatives au traitement des données est omis.

Le Conseil d'État maintient la considération déjà émise dans son avis du 28 novembre 2017 que la matière est réglée à suffisance 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 (règlement général sur la protection des données), entré en vigueur le 25 avril 2018. En conséquence, il réitère sa position, à savoir qu'il y a lieu d'omettre l'article dans son intégralité.

#### Amendement 22 créant un nouvel article 19

Le nouvel article 19 autorise les communes et la Police grand-ducale à tenir un fichier des sanctions administratives.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations émises à l'endroit de l'amendement 21 et rappelle que la matière est régie par le règlement (UE) 2016/679, précité. Une intervention du législateur national n'est pas de mise.

Le Conseil d'État note encore que les sanctions administratives ne relèvent pas du champ d'application de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, ce qui signifie que la Police grand-ducale devra, pour le traitement des données visées dans le nouvel article 19, suivre le dispositif prévu par le règlement (UE) 2016/679.

Sur le fond, le Conseil d'État ajoute que le législateur ne saurait mettre un traitement de données à l'abri d'un examen en termes de nécessité au sens du règlement (UE) 2016/679. Il relève, à ce titre, que l'enregistrement des données personnelles relatives aux constats ne saurait être justifié par la nécessité de tenir un fichier des sanctions.

#### Amendement 23 concernant l'article 22

Le Conseil d'État approuve les compléments techniques apportés au nouvel article 15-1bis du Code de procédure pénale.

Pour le surplus, il maintient intégralement les réserves émises dans son avis du 28 novembre 2017.

#### Amendement 24 concernant l'article 23

Concernant le point 1°, les auteurs de l'amendement ont renoncé à une modification substantielle de l'article 29 de la loi communale précitée, se bornant à soumettre les règlements communaux de police à l'approbation du ministre de l'Intérieur. Le Conseil d'État note que dans la version initiale du projet de loi, seuls les règlements de police générale étaient soumis à approbation ministérielle. L'amendement sous revue prévoit toutefois l'approbation ministérielle pour tous les règlements de police, sans distinguer entre les règlements de police générale et les règlements de police spéciale. Les règlements de police générale sont pris par les conseils communaux sur base du décret du 14 décembre 1789 relatif à la Constitution des municipalités et du décret des 16- 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, qui confèrent aux communes la mission de veiller, sur leurs territoires, au maintien de l'ordre public dans les domaines de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques. Les différents règlements de police spéciale, par contre, ne peuvent être pris par les conseils communaux que pour autant qu'il existe à cet effet une base légale spéciale. Ces bases légales spéciales prévoient déjà, dans de nombreux cas, l'approbation tutélaire. Le Conseil d'État demande aux auteurs de viser, à la dernière phrase, uniquement les règlements de police générale et de continuer à régler l'approbation tutélaire des règlements de police spéciale dans le cadre de leurs bases légales spéciales respectives.

Les points 2°, 3° et 5° ne donnent pas lieu à observation.

#### Amendements 25 et 26 concernant les articles 24 et 25

Sans observation.

#### Amendement 27 concernant l'article 27

La suppression de l'article 27 a pour effet que l'opposition formelle émise par le Conseil d'État dans son avis du 28 novembre 2017 devient sans objet.

#### Amendement 28 concernant l'article 28

Sans observation.

### **Observations d'ordre légistique**

#### Observation générale

Lorsqu'il est fait référence à un article d'un acte subdivisé en paragraphes, alinéas ou en points, il convient d'insérer une virgule entre les subdivisions dudit article. Il y aurait ainsi lieu d'écrire à titre d'exemple au nouvel article 8 du projet de loi « article 7, paragraphe 2 » et au nouvel article 16 « article 14, paragraphe 2 ».

Amendement 11 concernant l'article 10 (nouvel article 9)

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Amendement 13 concernant l'article 12 (nouvel article 11)

Il est fait référence au projet de loi n° 7124, dont l'intitulé a été changé par les amendements gouvernementaux du 8 mai 2018. Il convient dès lors de se référer au nouvel intitulé de ce projet de loi et d'écrire :

« 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 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 23 octobre 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes