

A-2956⁻¹/18-70



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

**les amendements gouvernementaux au projet de loi relative
aux sanctions administratives communales et modifiant**

- 1° le Code pénal;**
- 2° le Code de procédure pénale;**
- 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

Par dépêche du 2 mai 2018, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements gouvernementaux spécifiés à l'intitulé.

Les amendements en question ont pour objet de procéder à la révision du projet de loi initial n° 7126 visant à introduire des sanctions administratives communales, cela principalement afin de tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis n° 52.167 du 28 novembre 2017.

Remarques préliminaires

Dans son avis n° A-2956 du 11 juillet 2017 sur le projet de loi initial, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait présenté bon nombre de critiques et de recommandations et suggéré des modifications concernant les mesures et dispositions proposées, soit dans un souci de sécurité juridique soit dans un souci de simple clarté ou de cohérence. De plus, elle avait soulevé un certain nombre d'erreurs, tout en demandant de les rectifier.

À la lecture du texte amendé du projet de loi, la Chambre doit toutefois constater qu'il n'a pas été tenu compte des observations qu'elle avait présentées dans son avis précité (mis à part celles que le Conseil d'État avait également formulées dans son avis).

Si la Chambre peut comprendre que certaines remarques touchant le fond des mesures prévues par le projet de loi n'aient pas été suivies en raison d'un choix politique, il est toutefois complètement inexplicable que les observations de nature formelle, et surtout celles concernant le redressement de simples erreurs, n'aient pas été suivies d'effet. Cela amène la Chambre des fonctionnaires et employés publics à se demander si son avis a été lu par les auteurs du projet.

L'affaire est d'autant plus grave que, selon l'avis précité du Conseil d'État, le Premier ministre aurait indiqué dans sa dépêche adressée à la Haute Corporation "*que les chambres professionnelles n'ont pas été consultées alors qu'elles ne (sont) pas concernées par le projet de loi*"!

Il est évident que la Chambre est scandalisée à la lecture de cette affirmation. En effet, il en découle d'abord que son avis, transmis au Ministère de l'Intérieur en date du 12 juillet 2017, n'a apparemment pas été continué au Conseil d'État, contrairement aux règles de la procédure législative ordinaire.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est bel et bien concernée par le projet de loi en question, cela même directement, puisque ledit texte vise non seulement à créer un nouvel organe administratif dénommé "*fonctionnaire sanctionnateur*" (dont les missions seront exercées par un ou plusieurs fonctionnaires de l'État), mais il a également pour objet de modifier les attributions des agents municipaux, des agents de la Police grand-ducale et des gardes champêtres, agents qui ressortissent tous à la Chambre!

Cela dit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics profite de l'occasion pour rappeler que la façon de faire qui consiste à ignorer systématiquement ses avis pertinents est absolument inacceptable. En effet, cette manière de procéder démontre parfaitement qu'il n'est nullement dans l'intention des responsables politiques de considérer les avis demandés à la Chambre, qui semblent l'être uniquement pour se conformer à la loi organique des chambres professionnelles, selon laquelle leur avis "*doit être demandé*".

Les avis que les chambres professionnelles sont amenées à émettre au cours de la procédure législative et réglementaire ne le sont d'ailleurs pas pour la galerie, mais ils s'inscrivent dans le cadre des missions de sauvegarde et de défense des intérêts des ressortissants des chambres.

À ce sujet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient finalement à signaler qu'il découle de deux jugements du tribunal administratif, rendus le 12 octobre 2016 et le 24 janvier 2017, que le simple procédé "*de pure forme et stérile*" de solliciter l'avis d'une chambre professionnelle sans l'attendre, ou au moins laisser à celle-ci un délai suffisamment long pour se prononcer, constitue en fait une

violation de la loi, alors que la chambre n'est pas effectivement et raisonnablement "*en mesure de finaliser son avis*" et de remplir ainsi une mission lui imposée légalement.

Au vu de toutes les observations qui précèdent, la Chambre ne peut s'empêcher de réitérer dans le présent avis toutes les critiques et recommandations essentielles qu'elle avait déjà émises quant au projet de loi original relatif aux sanctions administratives communales, en demandant qu'elles soient considérées cette fois-ci.

* * *

(Dans les développements qui suivent, les références aux articles s'appliquent à la numérotation des articles du texte coordonné du projet de loi amendé.)

Remarques d'ordre général

Tout comme pour le projet de loi initial, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que le texte amendé du projet sous avis comporte toujours des dispositions imprécises et vagues, ce qui risque de porter atteinte à la sécurité juridique.

De plus, les dispositions ne sont pas présentées de façon chronologique, ce qui rend la lecture et la compréhension du texte particulièrement difficile. Ainsi, l'article 1^{er} prévoit par exemple que des infractions donnant lieu à une amende administrative peuvent être insérées dans les règlements de police générale des communes, mais lesdites infractions sont seulement listées à l'article 20. Dans un souci de simplification et de clarté, il aurait certainement été plus judicieux de les énumérer immédiatement à l'article 1^{er}. S'y ajoute que l'article 1^{er} figure sous un titre I^{er} intitulé "*Les sanctions administratives*" et que l'article 20 est placé sous un titre II intitulé "*Des sanctions administratives qui peuvent être créées par les communes*", ce qui prête à confusion.

Ensuite, les dispositions traitant de la constatation des infractions et du paiement immédiat de l'amende forfaitaire par le contrevenant figurent aux articles 5 et 13 à 16 et celles portant sur la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur sont prévues aux articles 4, 7 à 10 et 18. La Chambre des fonctionnaires et employés publics recom-

mande, dans un souci de clarté et de cohérence, de regrouper sous un même chapitre toutes les dispositions traitant d'un sujet identique.

En outre, et à titre subsidiaire, la Chambre signale – comme elle l'avait d'ailleurs déjà fait pour le projet de loi initial – que la numérotation de certains titres n'est toujours pas correcte dans le texte amendé du projet. Il en est ainsi des sections et chapitres suivants:

"Section-4 3.- Recours;

Chapitre-4 3.- Perception de l'amende;

Chapitre-5 4.- Paiement immédiat;

Chapitre-6 5.- Prescription des amendes administratives;

Chapitre-7 6.- Registres des sanctions administratives communales".

Quant au fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que les attributions et pouvoirs du nouvel organe administratif que le projet de loi se propose de créer, à savoir le fonctionnaire sanctionnateur, ne sont pas suffisamment encadrés, ce qui peut conduire à des abus et par conséquent nuire aux droits de la défense des contrevenants. La Chambre renvoie à ce sujet aux observations présentées ci-dessous concernant les différents articles du projet de loi amendé.

Examen du texte

Ad intitulé

La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande d'écrire "*projet de loi relative aux sanctions administratives communales et modifiant (...)*" à l'intitulé du texte sous avis.

Ad articles 1^{er} et 2

Selon les articles 1^{er} et 2 du projet amendé, chaque commune peut, dans son règlement de police générale, ériger en infractions un certain nombre de faits et les sanctionner d'une amende administrative dont le montant peut être déterminé librement en fonction de l'infraction et qui doit s'élever "*au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros*".

Aux termes du commentaire de l'amendement 5, *"les communes ne pourront pas fixer des amendes forfaitaires, mais (elles devront) se contenter de définir, dans les limites de l'article 2, la fourchette dans laquelle le fonctionnaire sanctionnateur décide du taux de l'amende"*.

La Chambre fait remarquer que le texte du projet de loi permet toutefois bel et bien aux communes de fixer des amendes forfaitaires, puisqu'il se limite à prévoir que le conseil communal peut fixer une *"amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros"*, sans préciser que le conseil devra déterminer la fourchette dans laquelle devra se situer l'amende à prononcer pour chaque infraction par le fonctionnaire sanctionnateur.

Dans un souci de sécurité juridique, il y a donc lieu d'apporter des clarifications à ce sujet dans le texte de la future loi.

En vertu du texte proposé, la même infraction pourra par ailleurs être sanctionnée par des amendes de montants différents, non seulement au cas par cas, mais également selon les communes.

Dans un souci d'égalité de traitement et afin d'éviter des abus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de déterminer dans la future loi le montant exact de l'amende pour chacune des infractions prévues à l'article 20, voire de fixer un montant unique pour toutes ces infractions.

Étant donné que chaque commune est libre d'adopter dans son règlement de police générale l'une ou l'autre des infractions prévues par le projet de loi, des problèmes de compétence territoriale risquent en outre de se poser.

Ainsi, dans une commune, un certain fait pourra constituer une infraction donnant lieu à une amende administrative, alors que dans une autre commune, la commission du même fait sera pourtant autrement punie ou ne sera même pas du tout punie sur le plan administratif. Or, lorsque ce fait sera par exemple commis en dehors d'une agglomération, il ne sera pas possible de déterminer immédiatement pour chaque cas le règlement de police générale applicable. Une telle situation posera surtout problème dans le cas de communes limitrophes et encore plus pour le personnel de police, dans la mesure où les territoires de compétence des unités d'affectation de la police

couvrent souvent une dizaine de communes différentes. Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre recommande donc d'uniformiser les infractions projetées, ainsi que les règles afférentes, pour l'ensemble des communes du pays.

Ad article 4

L'article 4 institue le fonctionnaire sanctionnateur.

D'un point de vue formel, il y a lieu d'adapter la première phrase du paragraphe (1) de la façon suivante:

*"Le ministre de l'Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires ~~d'État~~ **de l'État** pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur."*

Quant au fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le texte confère un pouvoir de décision discrétionnaire au fonctionnaire sanctionnateur, en disposant qu'il "*exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il ne peut* (sic: il faudra écrire "*sans qu'il puisse*") *recevoir d'instruction à cet égard*".

Si la Chambre est d'accord que le fonctionnaire sanctionnateur doit pouvoir exercer sa mission en toute indépendance, elle estime toutefois que le texte devrait au moins définir un certain cadre de règles dans lequel il doit agir, cela pour éviter des abus.

L'amendement 5 prévoit de compléter l'article 4, paragraphe (2), du projet initial en y introduisant au bénéfice du fonctionnaire sanctionnateur une prime mensuelle de 75 points indiciaires, "*justifiée par l'exercice d'un travail spécifique*".

Il revient à la Chambre que, dans le cadre de la réforme projetée, les primes de risque et d'astreinte dont bénéficient actuellement les agents municipaux devraient être revues (à la hausse) et qu'une prime supplémentaire (prime d'agent de police judiciaire) pour le personnel remplissant les conditions prévues à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale devrait par ailleurs être introduite. La Chambre constate que le projet de loi amendé lui soumis pour avis est toutefois muet à ce sujet.

Ad article 5

La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande de conférer la teneur suivante à l'article 5, paragraphe (1), première phrase:

*"Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres prévus à l'article 97 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ~~dans le cadre de leurs compétences~~ ainsi que les agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, **tous dans le cadre de leurs compétences, peuvent constater** ~~constatent~~ par écrit les infractions **listées à l'article 20**, qui ~~peuvent faire l'objet de~~ **donnent lieu à des** sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs."*

Quant au fond, la Chambre note que les agents publics susvisés ne peuvent constater que des infractions "*dont ils sont les témoins directs*". Or, qu'en est-il du cas où une personne dénoncerait auxdits agents publics une activité susceptible de constituer une infraction (par exemple l'utilisation d'une tondeuse à gazon en dehors des horaires autorisés) et qu'à l'arrivée des agents sur les lieux, le perturbateur aurait cessé ladite activité? La Chambre estime que le texte sous avis nécessite des clarifications à ce sujet.

L'amendement 6 prévoit d'insérer un nouveau paragraphe (2) à l'article 5, ayant la teneur suivante:

"Le constat écrit fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire. Le constat peut être discuté devant le fonctionnaire sanctionnateur par les preuves écrites ou testimoniales qu'il décide d'admettre."

Comme pour l'article 4, la Chambre estime que la future loi devrait définir un certain cadre de règles dans lequel le fonctionnaire sanctionnateur doit agir pour prendre sa décision, cela pour éviter des abus. Ainsi, il est notamment inadmissible de laisser à l'intéressé la faculté d'admettre ou de refuser des preuves!

Ad article 6

Aux termes de la deuxième phrase de l'article 6, "*le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros*".

Plusieurs questions se posent concernant cette disposition: qui peut constater l'infraction de refus? est-ce que les agents municipaux (ayant la qualité d'agent de police judiciaire) peuvent faire ce constat? sur la base de quels critères le montant de l'amende à payer par le contrevenant est-il déterminé? quels sont les pouvoirs des agents municipaux envers une personne qui refuse d'exhiber une pièce d'identité (lesdits agents ne disposant en effet pas des moyens coercitifs auxquels peuvent recourir les agents de la Police grand-ducale en cas de nécessité)?

Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande de clarifier le texte en question. Elle propose de s'inspirer à cette fin des dispositions applicables au refus d'exhiber une pièce d'identité dans le domaine des transports publics, dispositions prévues par la loi modifiée du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics ainsi que par le règlement grand-ducal du 2 février 2011 relatif aux avertissements taxés en matière de transports publics (règlement qui prévoit un avertissement taxé de 24 euros en cas de refus d'exhiber une pièce d'identité).

Concernant les personnes pouvant constater l'infraction de refus, le texte suivant pourrait par exemple être inséré dans la future loi:

"L'infraction de refus est constatée par les membres du cadre policier de la Police grand-ducale ainsi que par les agents municipaux remplissant les conditions mentionnées à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale."

Ad articles 7 à 10

Les articles 7 à 10 déterminent la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur.

Tout comme pour l'article 4, paragraphe (1), la Chambre est d'avis que les dispositions figurant aux articles 7 à 10 nécessitent un certain nombre de précisions quant aux missions et pouvoirs du fonctionnaire sanctionnateur, cela dans un souci de sécurité juridique et pour éviter des abus.

Ainsi, le paragraphe (1) de l'article 7 prévoit d'abord que, *"dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques"*.

Concernant cette disposition, la Chambre recommande de préciser quelles "*compétences*" spécifiques y sont visées et de définir clairement les "*données pertinentes*" qui seront accessibles au fonctionnaire sanctionnateur.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le texte amendé du projet de loi comporte désormais quelques règles à respecter par le fonctionnaire pour ce qui est de l'information et des droits de la défense du contrevenant dans le cadre de la procédure projetée. La Chambre estime qu'il serait toutefois avantageux de compléter la future loi encore par certaines autres règles d'ordre procédural, notamment concernant l'instruction du dossier par le fonctionnaire sanctionnateur, cela non seulement dans un souci de protection des droits de toutes les parties impliquées dans la procédure, mais également afin de soutenir l'autorité administrative nouvellement créée dans l'accomplissement de sa mission.

De l'avis de la Chambre, il serait par exemple utile de préciser dans le texte que le fonctionnaire sanctionnateur peut demander aux agents constatateurs visés à l'article 5 un rapport (oral ou écrit) complémentaire au constat écrit des infractions. Une telle précision pourrait notamment servir à éclaircir le fonctionnaire sur les faits dans le cas où le contrevenant contesterait la commission de l'infraction lui reprochée. La Chambre propose donc de compléter l'article 7 par un paragraphe (4) libellé comme suit:

"(4) Le fonctionnaire sanctionnateur peut demander un rapport écrit ou oral aux personnes visées à l'article 5."

L'article 9 figure dans une sous-section 2 intitulée "*Notification de la décision*". Or, cet article, tel qu'amendé, ne porte que sur la prise de décision administrative par le fonctionnaire sanctionnateur sans traiter de la notification de cette décision.

De plus, la Chambre constate que l'article 8, qui porte tant sur les modalités de prise de décision que sur celles de la notification de la décision, figure dans une sous-section 1^{re} intitulée "*Déroulement de la procédure*".

Dans un souci de clarté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande de supprimer tout simplement les deux titres "*Sous-*

section 1^{re}. - Déroulement de la procédure" et "Sous-section 2. - Notification de la décision", qui ne font en effet que prêter à confusion.

L'article 10, paragraphe (1), dispose que "*le fonctionnaire sanctionneur transmet une copie de la décision à la commune concernée*". La Chambre est d'avis qu'il serait utile de définir un délai dans lequel la copie de la décision devra être transmise à la commune.

Ad article 15

L'article 15, paragraphe (1), dispose que "*le paiement immédiat sanctionnant les infractions constatées par les agents visés à l'article 5 est effectué à la recette communale par carte bancaire de débit ou de crédit ou par virement ou en espèces*".

D'un point de vue formel, il faudra d'abord écrire "*le paiement immédiat **de l'amende** sanctionnant les infractions constatées (...)*" à la dite disposition.

Quant au fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que, en application de la disposition en question, le paiement immédiat de l'amende est à effectuer dans tous les cas à la recette communale, donc également concernant les infractions constatées par les membres du cadre policier de la Police grand-ducale.

La Chambre fait remarquer qu'il faudra assurer le transfert d'informations entre la Police grand-ducale, qui constate les infractions commises sur les territoires municipaux, et les communes, qui encaissent les amendes relatives auxdites infractions.

En outre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics signale que le texte amendé sous avis ne fournit aucune précision relative aux éventuels frais de virement, de versement ou d'encaissement (à l'instar de ce qui est par exemple prévu par le règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non-résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points), l'article 15, paragraphe (2), se limitant à énoncer que "*des modalités supplémentaires relatives au paiement immédiat peuvent être déterminées par règlement grand-ducal*". La Chambre regrette que le projet de ce règlement grand-ducal n'ait pas été joint au dossier lui soumis pour avis.

Ad articles 18 et 19

Les articles 18 et 19 portent organisation de registres des sanctions administratives communales, tenus auprès du fonctionnaire sanctionnateur, auprès des communes et auprès de la Police grand-ducale.

Concernant les données que ces registres doivent contenir, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il serait utile d'y faire figurer également la motivation sur la base de laquelle le fonctionnaire sanctionnateur a pris sa décision.

L'article 19, paragraphe (1), dispose que "*les communes et la Police grand-ducale tiennent un fichier des sanctions administratives*". Cette disposition, nouvellement introduite par l'amendement 22 sous avis, manque de clarté. En effet, il n'est pas clair si les communes et la Police doivent tenir ensemble un seul fichier, si toutes les communes ensemble doivent disposer d'un fichier et la Police doit également mettre en place un tel, ou encore si chaque commune doit tenir son registre propre. Le commentaire de l'amendement 22 ne fournit malheureusement pas d'explication utile à ce sujet.

En ce qui concerne l'article 19, paragraphe (2), la Chambre se demande pourquoi l'information sur "*les sanctions infligées par le fonctionnaire sanctionnateur*" ne figure pas parmi les données à inscrire dans le registre des sanctions détenu auprès des communes et de la Police grand-ducale, alors qu'elle est pourtant mentionnée parmi celles que le fichier du fonctionnaire sanctionnateur doit contenir.

Ad article 20

Concernant l'article 20 – qui énumère les différentes infractions donnant lieu à une amende administrative et pouvant être insérées dans les règlements de police générale des communes – la Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie d'abord aux remarques d'ordre général présentées ci-dessus.

Ensuite, elle constate que, selon les dispositions de l'article en question, certaines infractions peuvent être commises sur la "*voie publique*", alors que d'autres peuvent être commises dans des "*lieux publics*" ou encore sur des "*places publiques*". Afin d'éviter des confusions à ce sujet, la Chambre recommande d'utiliser à chaque fois les termes "*voie publique*".

Aux termes de l'article 20, point 1°, peut être érigé en infraction "*le fait d'occuper la voie publique afin d'y exercer une profession, une activité industrielle, commerciale, artisanale ou artistique sans y être autorisé par le bourgmestre*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande pourquoi le fait d'occuper la voie publique sans y être autorisé ne peut pas de façon générale être érigé en infraction. Ainsi, le fait de ne pas respecter les horaires d'ouverture d'aires et de parcs publics, fixés par les communes, pourrait par exemple constituer une infraction donnant lieu à une amende administrative. La Chambre propose d'adapter le texte en conséquence.

Ad article 21

L'article 21, point 2), prévoit d'abroger l'article 551, point 4°, du Code pénal.

Selon le commentaire des articles joint au projet de loi initial, cette abrogation se justifie par le fait que l'article 20, point 2°, du projet de loi prévoit l'institution d'une sanction administrative "*pour les mêmes faits*" que ceux actuellement réprimés sur le plan pénal.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève toutefois que l'article 551, point 4°, du Code pénal punit les personnes "*qui, sans nécessité, ou sans permission de l'autorité compétente, auront embarrassé les rues, les places ou toutes autres parties de la voie publique, soit en y laissant des matériaux, des échafaudages ou d'autres objets quelconques, soit en y creusant des excavations*", alors que l'article 20, point 2°, du texte sous avis vise seulement la répression du "*fait d'encombrer des rues, places ou toutes autres parties de la voie publique, soit en y déposant ou en y laissant des matériaux ou autres objets*".

Il y a donc lieu de compléter cette dernière disposition en y reprenant la terminologie exacte de l'article 551, point 4°.

Ad article 23

L'article 23, point 5), prévoit de remplacer le dernier alinéa de l'article 99 de la loi communale par une nouvelle disposition.

Dans un souci de simplification, la Chambre recommande d'utiliser l'intitulé abrégé officiel de la future loi relative aux sanctions administratives communales et de reformuler ladite disposition dès lors comme suit:

"L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du JJ/MM/AAAA 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~~ dans une ou deux communes à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service."

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les observations et recommandations qui précèdent – et tout particulièrement des remarques préliminaires du présent avis – que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se déclarer d'accord avec le projet de loi relatif aux sanctions administratives communales, tel qu'il est modifié par les amendements gouvernementaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 13 juin 2018.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF