

Objet : Projet de loi n°6714 portant création du système de contrôle et de sanction automatisé et modification de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. (4291SMI)

*Saisine : Ministre du Développement durable et des Infrastructures
(11 août 2014)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} juin 2015, a pour objet de mettre en place un système de contrôle et de sanction automatisé en matière d'infractions routières (ci-après « le système CSA »).

Résumé synthétique

La Chambre de Commerce soutient la mise en place d'un système de contrôle automatisé des infractions routières, cette pratique ayant démontré à l'étranger une certaine efficacité dans le renforcement de la sécurité routière.

La pierre angulaire du fonctionnement du système CSA, tel qu'envisagé par le présent projet de loi, sera le principe de présomption de « *responsabilité pécuniaire* » dans le chef du détenteur, ou à défaut, dans le chef du propriétaire du véhicule constaté en infraction.

Le détenteur/propriétaire du véhicule ayant commis l'infraction sera ainsi, à défaut de contestation valable de sa part, présumé responsable pécuniairement et sera par conséquent tenu au paiement de l'avertissement taxé qui lui sera envoyé. Dans un second temps, et après paiement de l'avertissement taxé, la responsabilité pénale du détenteur/propriétaire pourra également être engagée, conduisant à un éventuel retrait de points sur son permis de conduire.

La Chambre de Commerce approuve le principe même de cette présomption de responsabilité pécuniaire qui s'avère indispensable pour la mise en place d'un système efficace de constatation et de sanction des infractions routières sans interception des véhicules.

La Chambre de Commerce souligne cependant le risque de contradictions au sein de la législation nationale concernant la notion de « *détenteur* » alors que celle-ci fait l'objet de définitions différentes au sein de plusieurs dispositions législatives¹.

En outre, la Chambre de Commerce estime que si l'application du principe de la responsabilité pécuniaire du détenteur/propriétaire du véhicule en infraction aux véhicules immatriculés au nom de personnes physiques ne pose pas de problème majeur, l'application de ce principe aux véhicules immatriculés au nom de personnes morales risque de conduire à certaines difficultés. En effet, pour les infractions commises au volant d'un véhicule

¹ Cf. les développements figurant au point 1) du présent avis.

immatriculé au nom d'une personne morale, le présent projet de loi entend mettre la présomption de responsabilité pécuniaire à charge du représentant légal de la personne morale concernée.

La Chambre de Commerce s'inquiète des conséquences possibles de cette disposition pour les dirigeants sociaux qui pourraient dès lors dans certains cas être sanctionnés pénalement et se voir retirer des points sur leur permis de conduire personnel alors que l'infraction serait commise par un tiers. Ceci est évidemment contradictoire avec certains principes juridiques essentiels tels que celui de la personnalité des peines.

Afin de remédier à cette difficulté, la Chambre de Commerce préconise l'adoption de la solution choisie par le législateur belge² consistant dans une telle hypothèse à ne pas prévoir de présomption de responsabilité à charge des dirigeants sociaux, mais à instituer l'obligation pour ces derniers d'indiquer le nom du conducteur du véhicule au moment des faits, et ce sous peine d'amende.

De même, la Chambre de Commerce comprend difficilement pourquoi les auteurs du projet de loi sous avis ont opté pour un système obligeant chaque personne intéressée voulant consulter les photographies prises par les radars automatiques à se déplacer jusqu'au Centre. De l'avis de la Chambre de Commerce, cette pratique apparaît discriminatoire à l'égard des non-résidents alors qu'elle conduira en pratique à priver toute personne demeurant relativement loin du Centre de toute possibilité de consulter les photographies et, le cas échéant, de valablement contester l'infraction. La Chambre de Commerce suggère dès lors l'introduction de la possibilité pour toute personne présumée pécuniairement responsable ou ayant été désignée comme conducteur au moment de l'infraction, de solliciter l'envoi de la photographie par courrier recommandé.

Finalement, la Chambre de Commerce insiste sur la nécessité de renforcer la coopération transfrontalière en matière de recouvrement des amendes à l'étranger afin d'assurer l'effectivité maximale du système CSA. En effet, la Chambre de Commerce estime que seule la certitude pour l'ensemble des contrevenants résidents et non-résidents d'être sanctionnés et poursuivis permettra d'assurer le caractère dissuasif du système CSA et ainsi d'atteindre les objectifs fixés en matière de sécurité routière.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le présent projet de loi sous réserve de la prise en considération de ses observations.

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de directive	n.a.
Simplification administrative	+
Impact sur les finances publiques	-/+ ³
Développement durable	n.a.

² Article 67ter de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière prévoyant que : « *lorsqu'une infraction à la présente loi est commise avec un véhicule à moteur immatriculé au nom d'une personne morale, les personnes physiques qui représentent la personne morale en droit sont tenues de communiquer l'identité du conducteur au moment des faits ou, s'ils ne la connaissent pas de communiquer l'identité de la personne responsable du véhicule* ».

³ Au-delà d'un investissement initial de 13.000.000.-€ pour la mise en place du système CSA et de frais de maintenance annuels évalués à 2.000.000.-€, les auteurs du projet de loi estiment la recette annuelle du système CSA à 7.000.000.-€.

Légende :

++	:	très favorable
+	:	favorable
0	:	neutre
-	:	défavorable
--	:	très défavorable
n.a	:	non applicable

Considérations générales

Le bilan de la sécurité routière pour l'année 2013⁴, ayant affiché une nette progression du nombre d'accidents mortels sur les routes nationales, a conduit le gouvernement à accentuer la lutte contre les comportements dangereux au volant, et notamment à renforcer les contrôles de vitesse, en instituant un système de constatation automatique des infractions.

L'objectif du système CSA est ainsi de renforcer les contrôles routiers en permettant la constatation systématique, sans interception des véhicules, de certaines infractions au code de la route et en particulier le non-respect des limitations de vitesse, par (i) l'implantation d'appareils fixes le long des axes routiers, (ii) la mise en place d'appareils mobiles embarqués dans des véhicules, et (iii) l'installation d'appareils de « parcours » mesurant la vitesse moyenne des véhicules sur une distance donnée.

Ce système de contrôle sera conçu de manière à permettre de détecter également d'autres comportements dangereux tels que le non-respect des feux de signalisation, des distances de sécurité ou des voies réservées à certaines catégories d'usagers.

En vue d'assurer le bon fonctionnement du système CSA, le projet de loi sous avis institue, sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la police, et sous la surveillance du procureur d'Etat, un Centre de constatation et de sanction des infractions routières (ci-après « le Centre »). Le Centre sera en charge du traitement des infractions, de la gestion des contestations ainsi que des travaux et services administratifs inhérents au système CSA.

D'un point de vue pratique, l'appareil de contrôle automatique détectera tout véhicule en infraction et en prendra une photographie faisant apparaître la plaque d'immatriculation ainsi que le conducteur.

Cette photographie sera enregistrée et envoyée au Centre pour être traitée. Le Centre procèdera dès lors à la constatation de l'infraction et à l'identification du détenteur, ou à défaut, du propriétaire du véhicule.

Le contrevenant ainsi identifié recevra un avertissement taxé par courrier recommandé avec avis de réception. Cet avertissement taxé pourra faire l'objet de contestations.

Le paiement de l'avertissement taxé devra intervenir dans un délai de 45 jours à compter de la réception de l'avertissement taxé par le contrevenant sous peine de poursuites, ce délai étant augmenté d'un mois pour les non-résidents.

⁴ + 21 % par rapport au nombre d'accidents mortels pour l'année 2012 selon le bilan des accidents de la route 2013 présenté le 22 avril 2014 par Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Consécutivement au paiement de l'amende ou à une condamnation judiciaire coulée en force de chose jugée, la responsabilité pénale de l'auteur de l'infraction sera mise en œuvre, avec le cas échéant, une réduction de points sur le permis de conduire de la personne concernée sur base des dispositions de l'article 2bis de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

La Chambre de Commerce approuve le principe même du projet de loi sous avis tendant à renforcer la sécurité des usagers de la route. En effet, même si la mise en place du système CSA aura des incidences budgétaires non négligeables⁵, ce type de système utilisé dans de nombreux pays européens, a prouvé son efficacité dans la diminution du nombre d'accidents sur les sites où les radars sont implantés⁶.

Cependant, la Chambre de Commerce a quelques commentaires et observations à formuler quant à la mise en œuvre du système CSA telle que prévue par le présent projet de loi.

1) La présomption de responsabilité pécuniaire du détenteur/propriétaire du véhicule en infraction

Le projet de loi sous avis, en reprenant le principe en vigueur dans de nombreux pays européens⁷, et d'ores et déjà en vigueur au niveau national en matière d'infraction à la réglementation en matière d'arrêt, de stationnement et de parage⁸, pose le principe d'une présomption de « *responsabilité pécuniaire* » et non pas pénale dans le chef du détenteur, ou à défaut, dans le chef du propriétaire du véhicule en infraction⁹.

Le détenteur/propriétaire du véhicule ayant commis l'infraction sera donc, en l'absence de contestation valable de sa part, présumé responsable pécuniairement et sera par conséquent tenu au paiement de l'avertissement taxé qui lui sera envoyé.

La Chambre de Commerce approuve le principe de cette présomption de responsabilité pécuniaire qui s'avère indispensable pour la mise en place d'un système efficace de constatation et de sanction des infractions routières sans interception des véhicules.

La Chambre de Commerce attire néanmoins l'attention des auteurs sur le fait que la notion de « *détenteur* » aurait mérité à ses yeux un éclaircissement alors que la définition de ce terme par l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques¹⁰ s'avère différente de celle retenue dans le projet

⁵ La fiche financière accompagnant le projet de loi sous avis prévoit un coût total de 13 millions d'euros pour la mise en place du système CSA (achat/installation des radars et construction du Centre) ainsi que des frais de maintenance annuelle de 2 millions d'euros.

⁶ Cf. notamment l'étude concernant le système français « *L'impact local des radars fixes sur les accidents de la route* » de Messieurs Sébastien Roux et Philippe Zamora, du Centre de recherches en économie et statistiques (CREST), parue à la revue « *Economie et Statistique* » n°460-461 de novembre 2013.

⁷ La France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Autriche, l'Espagne et l'Italie connaissent ce principe de responsabilité du propriétaire du véhicule pour les infractions commises au moyen de celui-ci.

⁸ Article 14 bis de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques prévoyant que « *si l'auteur d'une infraction à la réglementation sur l'arrêt, le stationnement et le parage est resté inconnu, mais que le véhicule ayant servi à la commettre a été identifié, le propriétaire ou détenteur du véhicule est tenu au paiement de l'avertissement taxé ou de l'amende, à prononcer par la juridiction pénale, à moins qu'il n'établisse l'existence d'un cas de force majeure ou qu'il ne fournisse des renseignements permettant d'identifier l'auteur de l'infraction* ».

⁹ Article 4 paragraphe (1) du projet de loi.

¹⁰ L'article 2, point 4.6 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques définit le détenteur comme étant « *toute personne physique ou morale autre que le propriétaire d'un véhicule routier dont les qualités sont inscrites, selon le cas, sur le certificat d'immatriculation ou sur le certificat d'identification* ». »

de loi n°6566 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière¹¹.

Or, dans la mesure où le présent projet de loi sera étroitement lié dans la pratique avec les dispositions du projet de loi n°6566, la Chambre de Commerce estime que dans un souci de sécurité juridique, il s'avère indispensable de clarifier ce point et d'utiliser une terminologie uniforme dans l'ensemble des dispositions législatives régissant un même sujet.

Concernant l'application de cette présomption de responsabilité pécuniaire aux véhicules de location, la Chambre de Commerce se félicite de la disposition du présent projet de loi mettant cette présomption à charge du locataire et non pas du propriétaire du véhicule¹². Cette disposition permettra ainsi d'identifier plus rapidement le contrevenant réel et allègera considérablement la charge administrative que représente actuellement le traitement des contraventions pour les sociétés de location de véhicules.

Par contre, la Chambre de Commerce estime que l'application de cette présomption de responsabilité pécuniaire aux véhicules immatriculés au nom d'une personne morale s'avère plus problématique. En effet, le projet de loi sous avis entend mettre cette présomption de responsabilité pécuniaire à charge du représentant légal de la personne morale propriétaire du véhicule¹³.

Cette imputation de la présomption de responsabilité pécuniaire à charge du représentant légal de la personne morale implique par conséquent la possibilité pour ce dernier d'être non seulement sanctionné pécuniairement par une contravention, mais également d'être sanctionné pénalement par le retrait de points sur son propre permis de conduire.

La Chambre de Commerce comprend que la reprise de ce principe actuellement en vigueur en France¹⁴ et ayant suscité de nombreuses controverses, a pour but essentiel d'inciter les personnes morales au nom desquelles des véhicules sont immatriculés, à dénoncer systématiquement les conducteurs de leurs véhicules et ainsi éviter toute impunité en ce qui les concerne.

Néanmoins, la Chambre de Commerce s'inquiète des conséquences possibles de cette disposition pour les dirigeants sociaux qui seraient dès lors susceptibles non seulement d'être sanctionnés pécuniairement par le paiement de l'amende, mais également pénalement par le retrait de points sur leur propre permis de conduire, et ce pour une infraction commise par un tiers avec un véhicule appartenant à la société.

En effet, la Chambre de Commerce estime qu'une présomption de responsabilité ne doit en aucun cas être purement arbitraire, mais doit au contraire reposer sur des bases factuelles solides faisant logiquement présumer que la personne concernée est l'auteur du fait incriminé.

Si tel est le cas pour les véhicules immatriculés au nom de personnes physiques, où l'on peut logiquement présumer que le propriétaire sera dans la majorité des cas le conducteur du véhicule, tel ne saurait être le cas d'un dirigeant de société concernant l'ensemble des véhicules immatriculés au nom de cette société!

¹¹ L'article 2 du projet de loi n°6566 définit le détenteur comme étant : « la personne au nom de laquelle le véhicule est immatriculé, au sens du droit de l'Etat membre d'immatriculation ».

¹² Article 4 paragraphe (1) alinéa 4 du projet de loi.

¹³ Article 4 paragraphe (1) alinéa 3 du projet de loi.

¹⁴ Article L.121-3 du Code de la route français.

Dans cette optique, la Chambre de Commerce estime que la solution adoptée par le législateur belge¹⁵ prévoyant dans une telle hypothèse non pas une responsabilité personnelle du dirigeant, mais une obligation pour ce dernier de communiquer l'identité du conducteur au moment des faits, ou à défaut l'identité de la personne responsable du véhicule, et ce sous peine de sanction pénale (la loi belge prévoyant une amende d'un montant largement supérieur à celui encouru au titre de l'infraction routière), constitue une alternative plus en adéquation avec certains principes juridiques essentiels tels que la personnalité des peines.

2) La contestation de l'infraction

La présomption de responsabilité pécuniaire mise à charge du détenteur/propriétaire du véhicule constaté en infraction par le système CSA ne sera qu'une présomption simple, que le détenteur/propriétaire pourra contester (i) en établissant qu'au moment de l'infraction le véhicule ne se trouvait pas sous sa garde par l'effet de la soustraction frauduleuse ou du détournement frauduleux de celui-ci, (ii) en établissant l'existence d'un cas de force majeure, ou (iii) en fournissant les renseignements permettant d'identifier le conducteur du véhicule au moment de l'infraction.

La contestation devra se faire endéans un délai de 45 jours à compter de la réception de l'avertissement taxé, moyennant l'envoi au Centre d'un formulaire de contestation¹⁶.

La Chambre de Commerce approuve la mise en place d'une procédure de contestation efficace, corollaire indispensable de l'introduction d'une présomption de responsabilité pécuniaire dans le chef du détenteur/propriétaire du véhicule en infraction.

Néanmoins, la Chambre de Commerce s'interroge sur le sens des dispositions de l'article 8 paragraphe 3 du projet de loi aux termes duquel: « *l'exercice de la contestation n'interrompt les délais ni de paiement ni de prescription* ». Cette disposition signifie-t-elle que dans l'hypothèse d'une contestation de la contravention, le détenteur/propriétaire du véhicule sera tenu de payer l'amende en attendant l'issue de la contestation, et ce sous peine de poursuites ?

La Chambre de Commerce estime pour sa part qu'afin de préserver la présomption d'innocence et les droits fondamentaux des personnes concernées, le délai de paiement et/ou la possibilité d'engager des poursuites à l'encontre du détenteur/propriétaire devraient être suspendus jusqu'à l'issue de la contestation. Dans la mesure où les contestations devraient pouvoir être traitées rapidement, elles ne devraient pas retarder la procédure de manière significative.

3) Le traitement des données personnelles et l'accès au système CSA

Dans le cadre du traitement des données personnelles par le Centre, dont les modalités pratiques de mise en œuvre seront déterminées par un règlement grand-ducal, toute personne présumée pécuniairement responsable ou ayant été désignée comme conducteur au moment de l'infraction aura le droit de consulter la photographie concernant le véhicule en infraction ainsi que les données à caractère personnel la concernant, traitées dans le cadre de l'exploitation du système CSA. Cette consultation se fera au Centre et sous le contrôle de la police grand-ducale¹⁷.

¹⁵ Article 67ter de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière cité sous la note 3 du présent avis.

¹⁶ Article 8 du projet de loi.

¹⁷ Article 10 du projet de loi.

La Chambre de Commerce ne saurait approuver la disposition obligeant toute personne présumée pécuniairement responsable d'une infraction à se déplacer jusqu'au Centre afin de pouvoir consulter la photographie ayant constaté l'infraction. Cette disposition apparaît en effet à ses yeux comme étant discriminatoire à l'encontre des non-résidents alors qu'elle les prive *de facto* de la possibilité d'accéder aux données du système CSA et le cas échéant, de pouvoir contester valablement l'infraction.

A l'instar par exemple du système français¹⁸, la Chambre de Commerce suggère dès lors l'introduction de la possibilité pour toute personne présumée pécuniairement responsable ou ayant été désignée comme conducteur au moment de l'infraction, de solliciter l'envoi de la photographie par courrier recommandé.

4) L'indispensable renforcement de la coopération transfrontalière

Finalement, la Chambre de Commerce souhaite insister sur le fait qu'afin d'assurer l'effectivité maximale du système CSA et de garantir une parfaite égalité de traitement entre usagers de la route, il importe que les contrevenants résidents et non-résidents puissent être poursuivis et sanctionnés de manière non-discriminatoire et simple.

Dans le cadre de la mise en place du système CSA, la Chambre de Commerce considère en effet qu'il convient de tenir tout particulièrement compte des particularités nationales en matière de circulation routière qui font que, si la circulation routière y est particulièrement dense, elle est cependant pour une part considérable le fait de véhicules non immatriculés au Grand-Duché de Luxembourg et de véhicules immatriculés au Grand-Duché de Luxembourg mais conduits par des non-résidents, ce qui pourrait engendrer des difficultés d'identification des contrevenants et/ou des difficultés de recouvrement des contraventions.

Dans cette optique, le présent projet de loi est donc étroitement lié au projet de loi n°6566 précité. La Chambre de Commerce rappelle que ledit projet de loi tend à transposer en droit national la directive 2011/82/UE¹⁹ du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière, qui devrait permettre une identification systématique des propriétaires des véhicules immatriculés à l'étranger identifiés comme auteurs d'infractions routières au Grand-Duché de Luxembourg par le système CSA.

Si l'identification des contrevenants sera donc à l'avenir facilitée, il n'en est cependant pas de même pour le recouvrement du montant des amendes dont seront redevables les contrevenants non-résidents. Ce recouvrement pourra en théorie s'effectuer sur base de la décision-cadre 2005/214/JAI du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires. La Chambre de Commerce estime néanmoins que le recouvrement des contraventions sur base de cette décision-cadre ne sera que rarement mis en œuvre alors que (i) ce recouvrement ne peut avoir lieu qu'à partir d'un seuil minimal de 70.-€²⁰, et (ii) qu'en cas de recouvrement, les sommes encaissées reviennent, sauf accord contraire entre Etats, à l'Etat d'exécution et non d'émission²¹.

¹⁸ L'article 6 de l'arrêté ministériel du 13 octobre 2004 portant création du système de contrôle automatisé prévoit un droit d'accès au cliché par voie de courrier.

¹⁹ La directive 2011/82/UE a été annulée par un arrêt C-43/12 de la Cour de justice de l'Union européenne en date du 6 mai 2014. La Cour de justice de l'Union européenne a cependant maintenu les effets juridiques de cette directive pendant un délai de 12 mois à compter du prononcé de l'arrêt afin de permettre l'adoption d'une nouvelle directive fondée sur une base juridique appropriée.

²⁰ Article 7, point h) de la décision-cadre 2005/214/JAI.

²¹ Article 13 de la décision-cadre 2005/214/JAI.

A défaut de perspectives actuelles de conclusion à brève échéance d'un accord en matière de recouvrement transfrontalier des amendes à l'échelle communautaire, et même si concernant les non-résidents étant occupés au Grand-Duché de Luxembourg, le recouvrement par le biais des procédures judiciaires classiques devrait être possible, la Chambre de Commerce invite les auteurs du présent projet de loi à réfléchir à la conclusion d'accords bilatéraux en matière d'infractions routières afin de faciliter le recouvrement des contraventions auprès de contrevenants non-résidents, et assurer ainsi une effectivité maximale au système CSA.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en considération de ses observations.

SMI/DJI