

Exposé des motifs

Concerne : **Projet de loi 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 modifiée du 23 février 2010 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires
- 4) 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
- 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

I. Considérations générales

Le 16 mars 2016 dix radars fixes ont été mis en service sur le réseau routier luxembourgeois. Ce dispositif a été renforcé au mois de juin 2016 par dix équipements additionnels. S'y ajoutent six radars mobiles embarqués que la Police Grand-Ducale emploie selon un concept basé essentiellement sur l'accidentologie.

Au cours des six premiers mois depuis leur mise en service, les radars automatiques ont relevé 168.345 infractions, dont 18.147 ont été enregistrées au moyen des radars mobiles embarqués.

Un comité de suivi, composé par des représentants du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, du Ministère de la Justice, du Ministère de la Sécurité intérieure, du Ministère des Finances, du Parquet général, du Parquet de Luxembourg, du Parquet de Diekirch, de l'Administration des Ponts et Chaussées, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, du Centre des technologies de l'information de l'État et de la Police grand-ducale, fait régulièrement le point sur le système de contrôle et de sanction automatisés.

Au vu des expériences des six premiers mois, il est proposé d'adapter le cadre légal sur différents points en particulier pour simplifier la procédure pré-judiciaire dans un souci notamment de désengorgement des instances judiciaires et de simplification administrative.

Dans cet ordre d'idées, il est préconisé d'apporter certains agencements à la procédure d'information du contrevenant présumé.

Force est de constater qu'actuellement, le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule contrôlé est informé par lettre recommandée qu'il est redevable d'un avertissement taxé. Suite à cette information, deux tiers des destinataires s'acquittent de l'avertissement taxé dans le délai imparti.

Devant cette toile de fonds, il est proposé de remplacer cette information par lettre recommandée par l'envoi d'une lettre simple et seulement dans une nouvelle deuxième étape d'adresser cette information

par lettre recommandée aux destinataires qui n'auraient pas donné suite au premier courrier. Cette adaptation aurait pour conséquence d'éviter aux personnes concernées de devoir se déplacer à la poste, le cas échéant, pour récupérer, tel que c'est le cas actuellement, la lettre recommandée.

A cela s'ajoute que, face à une procédure judiciaire très compliquée et non adaptée au traitement d'un contentieux de masse, tel qu'il résulte du système CSA et dans un souci de désengorgement des instances judiciaires, il est proposé de remplacer, en cas de non-paiement de l'avertissement taxé dans le délai imparti par le nouveau deuxième courrier recommandé, la procédure actuelle qui consiste en l'établissement d'un procès-verbal par une amende forfaitaire, dont le montant correspond à celui de l'avertissement taxé majoré des frais administratifs supplémentaires engendrés suite au défaut de paiement de l'avertissement taxé.

Le non-paiement de cette amende forfaitaire engendre que l'amende forfaitaire est rendue exécutoire par un officier de police judiciaire agissant sur délégation du Procureur général d'Etat. Ce titre exécutoire permet alors à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines de procéder au recouvrement de l'amende forfaitaire dont le paiement est resté en souffrance. Afin de garantir l'efficacité de recouvrement, il s'avère indispensable de renforcer les moyens juridiques que celle-ci peut mettre en œuvre.

Par ailleurs, il est proposé que le défaut de paiement de l'amende forfaitaire dans le délai imparti puisse entraîner l'immobilisation du véhicule par la Police grand-ducale ou par l'Administration des Douanes et Accises lors d'un contrôle routier.

II. Commentaire des articles

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} vise à compléter l'article 2 de la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés, s'agissant des finalités du système CSA, pour couvrir le traitement et la gestion des données relatives aux amendes forfaitaires, qu'il est proposé d'introduire par la loi en projet.

Ad article 2

L'article 2 modifie le paragraphe 3 de l'article 4 de la loi précitée du 25 juillet 2015 pour mettre en évidence que la responsabilité pénale d'un contrevenant condamné en tant que personne pécuniairement redevable de l'amende ne peut pas être retenue et que la condamnation ne donnera pas lieu ni à une inscription au casier judiciaire, ni à une prise en compte au titre de la récidive, ni à une interdiction de conduire, ni à une réduction de points sur le permis de conduire.

Ensuite il est proposé de compléter ledit paragraphe 3 pour s'assurer que des poursuites judiciaires peuvent être valablement à l'encontre d'une personne pécuniairement redevable. A cet effet, il est précisé dans la loi en projet que la juridiction compétente pour statuer sur la responsabilité pécuniaire est celle compétente pour statuer sur l'infraction. En effet, cette disposition a le mérite de définir

clairement la compétence du tribunal pour prononcer une amende à l'encontre d'une personne pécuniairement responsable de l'infraction.

Par ailleurs, l'adaptation proposée permet de garantir une application de la loi ne défavorisant pas les personnes s'acquittant spontanément de l'avertissement taxé au détriment de celles qui ne réagissent pas aux missives leur envoyées par le Centre de traitement pour contester l'application de la loi devant les juridictions. Dans ce sens, il est proposé que le montant de l'amende à prononcer, le cas échéant, doive correspondre à celui de l'amende encourue par le conducteur pénalement responsable.

Finalement, il est précisé que la contrainte judiciaire, qui consiste à incarcérer une personne pour défaut de paiement de certaines amendes, ne joue pas pour le contrevenant dont seule la responsabilité pécuniaire a été retenue.

Ad article 3

L'article 3 vise à adapter l'article 5 de la loi précitée du 25 juillet 2015 en ce sens à introduire une première information du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule en infraction par lettre simple. Ce n'est qu'à celui qui ne paie pas l'avertissement taxé et qui ne conteste pas l'infraction qui lui est reprochée qu'une lettre recommandée est envoyée dans une nouvelle deuxième étape.

Cette modification représente une simplification pour le citoyen, qui ne doit plus se déplacer au bureau de poste pour récupérer l'information envoyée par recommandée. Parallèlement, les charges postales à charge de l'Etat s'en voient réduites.

Ad article 4

Par l'article 4, il est proposé de modifier l'article 6 de la loi précitée du 25 juillet 2015, en introduisant formellement un deuxième envoi par lettre recommandée de l'information du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule contrôlé en cas de défaut de paiement ou de contestation par celui-ci dans le délai de 45 jours imparti par le premier courrier simple. Cette nouvelle information fournit en outre des précisions quant aux conséquences en cas de non-paiement dans le nouveau délai de 45 jours.

A relever qu'avec la nouvelle procédure proposée, la personne concernée dispose d'un délai de deux fois 45 jours pour payer l'avertissement taxé ou contester l'infraction lui reprochée. Ce délai court respectivement à partir de la date du premier courrier simple et, pour ce qui est de la deuxième information par lettre recommandée, de la date où la personne concernée a accepté la lettre recommandée ou, à défaut, à partir du jour de la présentation de la lettre recommandée ou du jour du dépôt de l'avis par le facteur des postes.

Le modèle des prédites lettres est arrêté par règlement grand-ducal.

Ensuite il est proposé de déroger au droit commun, en l'occurrence l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, qui requiert l'établissement d'un procès-verbal en cas de non-paiement d'un avertissement taxé endéans le délai imparti, en ce sens à introduire à la place l'amende forfaitaire pour le défaut de paiement des avertissements taxés ne donnant pas lieu à une réduction de points sur le permis de conduire.

Cette nouvelle procédure de l'amende forfaitaire ne vise pas les avertissements taxés donnant lieu à une réduction de points, alors que la nouvelle procédure ne permet pas de retenir la responsabilité pénale, prérequis pour une réduction de points sur le permis de conduire et pourrait dans ces conditions permettre à des contrevenants malveillants de se soustraire à une réduction de points sur le permis de conduire.

La personne redevable d'une amende forfaitaire à payer endéans les 45 jours en est informée par lettre recommandée dont le modèle est fixé par voie de règlement grand-ducal.

A noter qu'il est proposé que le montant de l'amende forfaitaire corresponde au montant de l'avertissement taxé majoré de plein droit des frais administratifs supplémentaires générés par le défaut de paiement ou de contestation dans le délai imparti. Toutefois, le montant de l'amende forfaitaire, qui est fixé par règlement grand-ducal, ne peut pas dépasser le double du montant de l'avertissement taxé dû.

A défaut de paiement de l'amende forfaitaire dans le délai imparti, un titre rendu exécutoire par un officier de police judiciaire, agissant sur délégation du Procureur général d'Etat, permet à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines de procéder au recouvrement de la somme due sur base de ce seul titre exécutoire. Dans le souci de garantir le désengorgement des instances judiciaires dans le contexte de la présente loi, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines devra disposer de moyens suffisamment efficaces et coercitifs, lui permettant d'évacuer l'importante quantité de dossiers de recouvrement. Il s'impose partant de la faire bénéficier du droit de procéder à des sommations à tiers détenteur à l'instar de ses attributions déjà exercées en matière de recouvrement fiscal. Les informations nécessaires à la mise en œuvre de ces sommations lui seront transmises par le Centre Commun de la Sécurité Sociale par voie informatique.

A relever que du fait de la double possibilité de contestation de l'avertissement taxé dont dispose la personne concernée, une contestation au niveau de l'amende forfaitaire semble inappropriée. En effet, le concerné peut contester pendant le délai de paiement de l'avertissement taxé de 45 jours au moyen du formulaire de contestation joint à la lettre simple l'informant qu'il est redevable du paiement de l'avertissement taxé. Le concerné peut encore contester pendant le deuxième délai de 45 jours suite à l'envoi de la deuxième information par lettre recommandée. Si le concerné estime ne pas être redevable de l'avertissement taxé et souhaite être déchargé de son paiement, respectivement que l'affaire soit examinée par un juge, il peut contester l'avertissement taxé dans les deux délais de 45 jours. Il s'ensuit que le concerné sait dès le début qu'en l'absence de paiement ou de contestation de l'avertissement taxé, il s'expose à une amende plus élevée.

Finalement l'article 4 propose d'insérer un nouveau paragraphe 4 qui, dans la suite logique et pour éviter l'engorgement des instances judiciaires, introduit un seuil minimum pour l'amende à prononcer en cas de condamnation judiciaire qui correspond au moins au montant de l'amende forfaitaire.

Ad article 5

L'article 5 propose de transférer à un nouvel article 7*bis* les dispositions prévues actuellement à l'article 5, alors que lesdites dispositions sont censées s'appliquer également aux notifications faites dans le cadre des articles 6 et 7.

Ad article 6

Par l'article 6, il est proposé de modifier l'article 8 de la loi précitée du 25 juillet 2015 à plusieurs égards.

D'abord, il y a lieu de tenir compte de la nouvelle procédure d'envoi de l'avertissement taxé et du courrier relatif à l'amende forfaitaire, en énumérant à l'article 8 les points de départ des délais de paiement et de contestation de l'infraction reprochée.

Ensuite, dans un souci de simplification administrative, il est proposé de prévoir la possibilité pour la personne concernée de contester l'infraction lui reprochée par voie électronique, en l'occurrence via la plateforme électronique de l'Etat *myguichet*. Une telle contestation dématérialisée doit comporter une signature électronique avancée sur base d'un certificat qualifié (LuxTrust), d'une part, pour garantir la confidentialité de l'échange des données personnelles et, d'autre part, pour avoir la certitude sur l'identité de la personne qui conteste.

Enfin il est encore précisé que cette contestation dématérialisée a la même valeur qu'une contestation faite sous format papier.

Ad article 7

L'article 7 prévoit l'insertion d'un nouvel article *8bis* pour obliger le représentant légal d'une personne morale, titulaire du certificat d'immatriculation, de communiquer au Centre de traitement les renseignements permettant d'identifier le conducteur du véhicule au moment de l'infraction.

A relever qu'au cas où le véhicule contrôlé est immatriculé au nom d'une personne morale, la responsabilité pécuniaire incombe au représentant légal de cette personne morale.

En présence d'un grand nombre de véhicules immatriculés au nom de personnes morales, l'objectif de la mesure préconisée consiste à mettre un terme à l'éventuelle impunité dont bénéficieraient les conducteurs de véhicules de société ou de l'administration. En effet, les avertissements taxés payés par une personne morale risquent de ne pas conduire un retrait de points sur le permis de conduire, dès que la personne qui paie n'est pas une personne physique.

Même si une présomption de responsabilité pécuniaire pèse sur le représentant légal de la personne morale à laquelle appartient le véhicule en infraction, toujours est-il que par le paiement spontané de l'avertissement taxé par la personne morale, il est cependant quasi-impossible de connaître l'identité du représentant légal dont la responsabilité pénale ne saura dès lors pas être engagée.

C'est pourquoi il est important, dans un souci d'égalité de traitement des conducteurs en infraction, d'introduire l'obligation pour le représentant légal de désigner le conducteur du véhicule au moment de l'infraction afin de pouvoir sanctionner l'auteur véritable de l'infraction.

A noter que pareille disposition existe dans les législations belge et française.

Ad article 8

Cet article vise à modifier l'article 9 de la loi précitée du 25 juillet 2015 pour remplacer les références aux articles 5 et 7 par une référence aux articles 5, 6 et 7.

Ensuite, il est proposé de compléter l'article 9 *in fine* par un nouvel alinéa dérogeant au principe du recouvrement de l'amende forfaitaire par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, lorsque la personne concernée ne réside pas au Luxembourg et n'y possède pas de biens ni de revenus, pour pouvoir procéder dans ce cas au recouvrement conformément à la procédure instaurée par la loi du 23 février 2010 relative à l'application du principe de la reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires ou conformément aux conventions internationales applicables.

La disposition est libellée de manière à éviter qu'il faille obligatoirement suivre la procédure prévue à la loi précitée de 2010, alors que la procédure y prévue est très lourde, et ce d'autant plus en présence d'un nombre élevé de frontaliers qui travaillent au Luxembourg.

Ad article 9

L'article 9 vise à remplacer l'article 12 de la loi précitée du 25 juillet 2015 pour tenir compte de la nouvelle obligation de désignation du conducteur par le représentant légal d'une personne morale proposée à l'endroit de l'article 7 du présent projet de loi.

Il est proposé d'introduire l'infraction de non-coopération et la peine assortie dont le seuil inférieur est fixé à 1.000€ pour avoir un effet dissuasif et le plafond à 10.000€ pour s'aligner à la fausse déclaration dont question au même article 12 de la loi de 2015.

Ad article 10

L'article 10 vise à compléter l'article 17, paragraphe 1, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques par la possibilité donnée à la Police grand-ducale et à l'Administration des Douanes et Accises pour immobiliser le véhicule, si l'amende forfaitaire n'a pas été payée dans le délai imparti. Cette mesure a pour objectif d'inciter les personnes concernées à payer l'avertissement taxé respectivement l'amende forfaitaire.

Ad article 11

L'article 11 prévoit l'insertion d'un nouvel article 11*bis* dans 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. Ce nouvel article permettra à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines d'obtenir du Centre Commun et de la Sécurité Sociale les informations nécessaires à l'exercice de ses missions d'exécution et de recouvrement.

Ad article 12

L'article 12 vise à modifier l'article 10 de la loi modifiée du 23 février 2010 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires. L'Administration de l'Enregistrement et des Domaines pourra procéder, dans l'intérêt de l'efficacité du recouvrement, à des sommations à tiers détenteur aux fins d'exécution de décisions adressées au Grand-Duché de Luxembourg par un autre Etat membre de l'Union européenne et dont le recouvrement aura été ordonné par le Parquet général.

Ad article 13

L'article 13 prévoit l'insertion d'un nouvel article *4bis* dans 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. Pour des motifs impérieux d'ordre public, et en vue d'établir une égalité de traitement en la matière, il est proposé d'étendre le droit de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines de procéder à des sommations à tiers détenteur au recouvrement des amendes et frais de justice en matière répressive ainsi qu'à tous les autres montants ou avoirs dont le recouvrement, la saisie ou la confiscation, auront été requis par les autorités judiciaires.

Ad article 14

Le projet de loi est censé entrer en vigueur selon le droit commun. Il incombe cependant de préciser que la nouvelle procédure de l'envoi de l'information au titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule en infraction qu'il est proposé d'instaurer ne s'applique qu'aux infractions constatées à partir du 1^{er} janvier 2017. Toutefois, la contestation par voie électronique est reportée au 1^{er} mars 2017 pour rendre possible l'adaptation du système informatique.