

Projet de loi

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.

Avis du Conseil d'État

(2 juin 2015)

Par dépêche du 12 août 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des salariés et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État respectivement en date des 15 octobre 2014, 17 novembre 2014 et 16 décembre 2014.

Les avis du Parquet général, du parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et du parquet du Tribunal d'arrondissement de Diekirch ont été transmis au Conseil d'État en date du 18 février 2015.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données a été communiqué au Conseil d'État le 13 mars 2015.

Considérations générales

Par le projet de loi sous avis et les deux projets de règlement grand-ducal dont le Conseil d'État a été saisi simultanément, le Gouvernement entend mettre en place un système de contrôle et de sanction automatisé (CSA) en vue d'améliorer la sécurité routière et de réduire tant le nombre que la gravité des accidents de route.

Le système est « automatisé » dans le sens qu'il permet, à travers des appareils de contrôle, de constater et d'enregistrer de façon automatique un certain nombre d'infractions à la législation routière en prenant un cliché du véhicule impliqué et de traiter les infractions en vue de pouvoir décerner des avertissements taxés visés à l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Selon le texte sous avis, le système permet de détecter notamment les infractions suivantes :

- le dépassement de la limitation réglementaire de la vitesse ;
- l'inobservation de signaux lumineux signifiant l'arrêt ;

- l'inobservation en dehors des agglomérations d'une distance correspondant à un temps de parcours d'au moins 2 secondes par rapport au véhicule qui précède ;
- le fait de circuler sur une bande d'arrêt d'urgence ou d'autres parties de chaussées non autorisées à la circulation publique.

Toutes ces infractions sont considérées comme contraventions, voire comme contraventions graves en vertu de l'article 7 de la loi précitée du 14 février 1955.

Il est créé un « Centre de constatation et de sanctions des infractions routières », ci-après « le Centre », sous l'autorité du ministre ayant les Transports dans ses attributions et sous la surveillance du procureur de l'État compétent afin d'assurer le fonctionnement du système CSA, le traitement des infractions et la gestion des contestations.

Les photos prises des véhicules ayant servi à commettre les infractions montrent la plaque d'immatriculation et le conducteur, et le cas échéant, ses passagers. Toute personne autre que le conducteur n'est donc pas masquée d'office lors de la prise des photos. Celles-ci sont enregistrées et envoyées automatiquement au Centre où elles seront traitées. L'objectif du système CSA est d'identifier le véritable auteur de l'infraction, de lui adresser l'avertissement taxé et, le cas échéant, de réduire le nombre de points dont est doté son permis de conduire. Cependant, le système ne permet pas d'identifier sur base de la photo prise si le conducteur, au moment de l'infraction, est également le détenteur du véhicule à qui l'avertissement taxé est adressé par lettre recommandée.

De ce fait, le détenteur du véhicule n'est, dans un premier temps, que pécuniairement redevable de l'amende et non pénalement responsable. Il peut, dans un délai de 45 jours contester être l'auteur de l'infraction. À cet effet, il a un droit de consultation des données du système CSA le concernant. Cet accès se fait au Centre et sous le contrôle de la Police grand-ducale.

Dès lors, plusieurs cas de figure se présentent :

- soit le détenteur peut établir que le véhicule n'était pas sous sa garde au moment de l'infraction par l'effet d'une soustraction frauduleuse ou d'un cas de force majeure auquel cas la responsabilité pécuniaire ne s'applique pas ;
- soit le véhicule a été cédé avant la date de l'infraction, la responsabilité pécuniaire incombant dès lors au cessionnaire du véhicule ;
- soit le détenteur du véhicule fournit les renseignements nécessaires afin d'en identifier le conducteur au moment de l'infraction à qui incombe dès lors la responsabilité pécuniaire ;
- soit le détenteur démontre qu'il n'est manifestement pas l'auteur de l'infraction et qu'il « a entrepris toutes les démarches possibles pour connaître le conducteur du véhicule au moment de l'infraction », auquel cas la responsabilité pécuniaire s'applique, mais non les dispositions de l'article 2bis de la loi précitée du 14 février 1955 (dispositions relatives au permis à points).

La photo prise par le système CSA à l'occasion des infractions mentionnées, permet de constater des infractions supplémentaires telles que l'inobservation de l'obligation du port de la ceinture de sécurité ou

l'utilisation d'un téléphone portable par le conducteur du véhicule. Dans ce cas, « les données traitées dans le cadre du système CSA peuvent servir aux fins de poursuites selon le droit commun ».

Grâce au système CSA, les auteurs espèrent améliorer la sécurité sur les routes et réduire le nombre d'accidents graves. En effet, les données statistiques pour l'année 2013 montrent que la vitesse inappropriée constituait la cause présumée de 39 pour cent des accidents mortels et de 36 pour cent des accidents corporels. En outre, selon les auteurs du projet, « la nature et l'évolution des infractions répertoriées dans le système des permis à points confirment que la vitesse non réglementaire représente la plus grande partie des infractions donnant lieu à une réduction de points ». La lutte contre la pratique répandue des excès de vitesse se situe par conséquent dans l'effort des autorités publiques de préserver l'intégrité physique des personnes participant à la circulation routière.

Tel que le Conseil d'État l'entend, le système CSA est appelé à fonctionner de manière automatisée pour ce qui est de la constatation des infractions et de l'application de la sanction. Or, le texte n'est pas précis sur l'étendue de cette automatisation. S'il est clair que les « appareils automatiques », c'est à dire les radars, constatent les infractions, il n'est pas évident à quel moment de la chaîne de traitement de la sanction intervient un membre de la Police grand-ducale. Est-ce que tout avertissement taxé dans le contexte du système CSA est dressé sans intervention humaine ? Est-ce que les membres de la Police grand-ducale interviennent exclusivement dans les travaux administratifs du suivi du paiement des avertissements taxés et des contestations ? Le Conseil d'État se demande par ailleurs si les données enregistrées et traitées dans le cadre du système CSA font partie de la banque de données nominatives de police générale ou s'il s'agit d'une base de données spécifique ? Pour plus de clarté, il y a en outre lieu de préciser dans le texte l'étendue des aspects automatisés et de cerner de façon plus précise les interventions humaines aux endroits requis.

À première vue, la disposition de la responsabilité pécuniaire risque de se heurter aux principes de la présomption d'innocence et de la personnalité des peines. D'après le Conseil constitutionnel français qui a statué sur cette question en amont de la mise en place du système CSA introduit sur le territoire français en 2001, la responsabilité pécuniaire exclut dans un premier temps toute responsabilité pénale et n'inclut pas une présomption de culpabilité, mais une présomption simple d'imputabilité¹ en rattachant par principe le comportement reproché au titulaire du certificat d'immatriculation. Cette présomption d'imputabilité est cependant conditionnée d'après le Conseil constitutionnel français par le fait que « le législateur permet à l'intéressé de renverser la présomption de faute par la preuve de la force majeure ou en apportant tous éléments justificatifs de nature à établir qu'il n'est pas l'auteur de l'infraction ; ... que, sous réserve que le titulaire du certificat d'immatriculation puisse utilement faire valoir ses moyens de défense à tout stade de la procédure, est dès lors assuré le respect des droits de la défense ». La jurisprudence de la Cour de cassation luxembourgeoise s'inscrit dans cette même lignée.²

¹ Le Conseil constitutionnel français: Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999.

² Cour de cassation luxembourgeoise (pénal), arrêt du 25 février 2010, n° 10/2010.

En suivant ce raisonnement, le projet sous avis ne prévoit pas, dans un premier temps, l'engagement de la responsabilité pénale du détenteur du véhicule en infraction, mais « propose que le titulaire du certificat d'immatriculation devienne pécuniairement redevable des infractions à la réglementation sur les vitesses maximales autorisées, sur le respect des distances de sécurité entre les véhicules, sur l'usage de voies réservées à certaines catégories de véhicules et sur le respect des feux rouges. Toute autre infraction non visée par ce dispositif en est exclue et doit être poursuivie selon les règles du droit commun. »

Les auteurs ajoutent dans l'exposé des motifs que cette approche « s'insère d'ailleurs dans la logique de répression des infractions routières relatives à l'arrêt, au stationnement et au parcage ». Dans ce cas, le « conducteur d'un véhicule est responsable pénalement des infractions qu'il a commises en conduisant ce véhicule.

Si l'auteur d'une infraction à la réglementation sur l'arrêt, le stationnement et le parcage 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.

Si le véhicule, au moment de l'infraction, était loué à un tiers, celui-ci est tenu de la même obligation. »³

Il faut que le détenteur de la voiture paie l'avertissement taxé sans contestation pour que la personnalité de l'infraction soit reconnue et que la procédure du droit commun puisse être suivie. Les auteurs arguent que, dans ce cas, la responsabilité pénale du détenteur est établie et qu'un éventuel retrait de points, l'inscription au casier judiciaire et la prise en compte pour la récidive peuvent se faire. Or, d'après l'exposé des motifs, même « si le conducteur du véhicule contrôlé n'a pas été identifié », le titulaire du certificat d'immatriculation sera redevable pécuniairement, mais ne sera pas poursuivi pénalement.

La question se pose dès lors si la procédure prévue respecte le droit à un procès équitable et plus précisément celui de se taire et de ne pas contribuer à sa propre incrimination. En effet, le fait de se taire ne peut être considéré comme une infraction justifiant une condamnation ou comme une reconnaissance des faits reprochés.

Or, la preuve de l'infraction est apportée par le système CSA. La matérialité des faits est dès lors clairement établie indépendamment de la volonté du détenteur du véhicule qui est amené à répondre par écrit uniquement à la question si oui ou non il était le conducteur du véhicule au moment de l'infraction.

À cet égard, le Conseil d'État en vient à la même conclusion que le Parquet général dans son avis portant sur le projet sous avis et la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Jalloh c. Allemagne* (requête n° 54810/00) selon laquelle « le droit de ne pas s'incriminer soi-

³ Article 14*bis* de la loi précitée du 14 février 1955.

même concerne en premier lieu le respect de la détermination d'un accusé à garder le silence ». Dans l'affaire O'Halloran et Francis c. Royaume-Uni (Requêtes n^{os} 15809/02 et 25624/02), la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que « bien que la contrainte [pour le gardien d'un véhicule de donner des informations sur la personne qui conduisait celui-ci dans certaines circonstances] ainsi que les infractions sous-jacentes aient été de caractère « pénal », la coercition a découlé du fait [...] que « [t]outes les personnes qui possèdent ou conduisent des véhicules à moteur savent que, ce faisant, elles se soumettent à une réglementation, qui est appliquée non parce que la possession ou l'utilisation de voitures constituent un privilège ou une faveur de l'État mais parce qu'il est reconnu que la possession et l'utilisation de voitures (tout comme celle par exemple d'armes à feu (...)) comportent le risque de provoquer des blessures graves ». Les personnes qui choisissent de posséder et de conduire des véhicules à moteur peuvent passer pour avoir accepté certaines responsabilités et obligations qui font partie de la réglementation applicable aux véhicules à moteur. »

Pour la personne qui n'est manifestement pas l'auteur de l'infraction, le projet sous avis prévoit une présomption d'imputabilité. En effet, il dispose que le détenteur qui n'est manifestement pas l'auteur de l'infraction, ne se verra pas appliquer les dispositions du permis à point s'il « a entrepris toutes les démarches possibles pour connaître le conducteur du véhicule au moment de l'infraction ».

Deux problèmes se posent à l'égard de cette disposition. D'un côté, s'il est acceptable que la responsabilité pécuniaire puisse reposer uniquement sur la vraisemblance raisonnable d'imputabilité, ainsi que sur une faute personnelle du détenteur dans la garde du véhicule qui « font partie de la réglementation applicable aux véhicules à moteur », il se pose néanmoins la question comment la personne pécuniairement redevable peut raisonnablement apporter la preuve d'avoir « entrepris toutes les démarches possibles » pour connaître le véritable conducteur au moment de l'infraction tel que ceci est prévu à l'article 4, paragraphe 3, alinéa 2.

D'ailleurs, les auteurs du projet sous avis parlent dans le commentaire des articles des « démarches requises » et non des « démarches possibles », sans pour autant préciser quelles pourraient être ces démarches requises et par conséquent suffisantes afin de permettre au détenteur d'un véhicule de se décharger de la responsabilité pénale et du retrait de points. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles.

D'un autre côté, sanctionner une personne physique par le retrait de points sans avoir constaté préalablement la responsabilité pénale de celle-ci est contraire aux principes de la procédure pénale.⁴ En effet, le système du permis à points actuellement en vigueur au Luxembourg est intimement lié à la matière pénale. Le Conseil d'État considère que le projet sous revue risque de dissocier le lien étroit qui existe entre droit pénal et la logique répressive inhérente au système du permis à points.

Si toutefois les auteurs entendent calquer le système CSA luxembourgeois sur le modèle français qui prévoit la perte de points uniquement dans le cas du paiement spontané de l'amende et dans le cas de la reconnaissance de la culpabilité du prévenu par le tribunal, il y aura lieu

⁴ voir également l'avis du Parquet général à l'égard du projet de loi sous avis, page 5.

de suivre ce dernier de manière cohérente afin de minimiser les failles et les abus éventuels.

Alternativement, les auteurs pourraient adopter l'approche retenue par la législation belge, selon laquelle une infraction commise « avec un véhicule à moteur, immatriculé au nom d'une personne physique et [alors] que le conducteur n'a pas été identifié au moment de la constatation de l'infraction est censée avoir été commise par le titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule. La présomption de culpabilité peut être renversée par tout moyen de droit. »⁵

Tout en concédant que les choix à la base du projet de loi sous avis relèvent du domaine des questions d'opportunité à apprécier par la Chambre des députés, le Conseil d'État se limite à relever dans l'examen des articles les incohérences du texte sous examen induites par le régime du permis à points dans le contexte d'une responsabilité pécuniaire.

Tout en notant que les observations du Parquet général à l'égard de l'inapplicabilité de la procédure du retrait immédiat du permis de conduire et de l'illisibilité des dispositions concernant le délit de grande vitesse dépassent l'objet du texte sous avis, le Conseil d'État voudrait y attirer l'attention du législateur.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit l'objet du projet de loi sous avis et arrête la création du « Centre de constatation et de sanction des infractions routières », désigné par après par le « Centre ».

Au paragraphe 1^{er}, les termes « d'améliorer la sécurité routière par » n'ayant pas de caractère normatif, le Conseil d'État demande de les supprimer. Il y a en outre lieu d'écrire « système de contrôle et de sanction automatisés ».

Au paragraphe 2, le Parquet général a à juste titre noté dans son avis que « le travail de direction des procureurs se limite à superviser la qualité, la fiabilité et la régularité du travail effectué par les agents et la Police judiciaire. Toute autre interprétation conduirait à confier la direction même au sens plein du terme, donc également l'administration des services de police en tant que tels aux procureurs, ce dont il ne peut être question. »

Afin d'éviter toute ambiguïté, le Parquet général propose de supprimer au point 2 les mots « sous la surveillance du procureur d'État ». Le Conseil d'État se rallie à cet avis.

À l'alinéa 2, le texte sous avis n'est pas suffisamment précis. Il semble en effet que le « Centre » soit en même temps un service de la Police grand-ducale sous l'autorité du ministre dont la mission est « le traitement des infractions ... ainsi que les travaux et services administratifs inhérents au système CSA » et un lieu géographique unique, celui de la constatation de

⁵Loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, article 67bis et 67ter.

l'infraction et de la consultation par le détenteur du véhicule des données concernant le véhicule. S'il est prévu de créer au sein de la Police grand-ducale un nouveau service en charge de la mise en œuvre du système CSA, il y a lieu de le préciser et de situer ce service dans l'organisation générale de la Police en référence à la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

Suivant ses considérations générales, le Conseil d'État demande que le texte soit précisé d'un côté à l'égard de l'étendue des aspects automatisés du traitement des infractions et les moments précis de l'intervention humaine dans la gestion des avertissements taxés de l'autre.

Article 2

L'article 2 énumère les finalités du système CSA et plus particulièrement les infractions à la législation routière qu'il est prévu de constater et d'enregistrer de façon automatique et parmi lesquels figure également le délit de grande vitesse prévu à l'article 11*bis*, paragraphe 3 de la loi précitée du 14 février 1955.

Les auteurs du projet sous avis indiquent en outre, que les données enregistrées et traitées dans le cadre du système CSA peuvent servir à poursuivre l'auteur dans le cas d'autres infractions que celles relevant de la finalité du système lui-même. Celles-ci sont alors poursuivies selon le droit commun. Le Conseil d'État rejoint le Procureur d'État de Diekirch dans son analyse que la disposition du paragraphe 3 reprend le droit commun en matière de preuve. Il ajoute que, si une infraction autre que celle visée par le système CSA est détectée lors de l'exploitation des données, elle donne évidemment lieu à constat au sens du Code d'instruction criminelle. Dans cette optique, l'insertion du texte sous examen dans la loi en projet est superfétatoire et pourrait dès lors être supprimé. La difficulté que pose le paragraphe 3 de l'article 2 porte sur une exploitation éventuellement systématique des données enregistrées aux fins de détection d'infractions autres que celles que le système CSA est destiné à combattre. Une telle exploitation pose des problèmes au regard du respect de la finalité et de la légitimité du traitement des données. Le Conseil d'État considère que si le texte était maintenu, il ne saurait pas être interprété comme élargissant les finalités du système tel que définies à l'article 2, paragraphe 1^{er}.

Pour être en adéquation avec la finalité du CSA qui consiste selon l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} à « constater au moyen d'appareils de contrôle automatique des infractions à la législation routière », il y a lieu de remplacer au paragraphe 1^{er} de l'article sous examen le terme « détecter » par celui de « constater ».

Au point 1) c) du paragraphe 1^{er}, les auteurs qualifient l'inobservation en dehors des agglomérations d'une distance correspondant à un temps de parcours d'au moins 2 secondes par rapport au véhicule qui précède de contravention grave. Dans la ligne de la proposition de texte formulé dans son avis complémentaire du 10 mars 2015 sur le projet de loi précité (doc. parl. n° 6493⁷), le Conseil d'État propose de rédiger le point sous avis comme suit :

« c) défaut de respecter en dehors des agglomérations une distance correspondant à un temps de parcours d'au moins deux secondes par rapport au véhicule qui précède ; »

Le Conseil d'État propose en outre de supprimer les références aux bases légales des différentes infractions énumérées aux points 1) a) à 1) d).

Au point 4 du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur une remarque de l'avis du Parquet de Diekirch. En effet, « le système CSA a pour finalité de traiter entre autres les infractions donnant lieu à un procès-verbal conformément à l'article 11*bis*, paragraphe 3 de la loi modifiée du 14 février 1955. Il s'agit des délits de grande vitesse où il y a lieu de prendre en compte non seulement les avertissements taxés du chef de contraventions graves réglés endéans les trois années précédentes, mais également les condamnations devenues irrévocables intervenues du chef d'une contravention grave ou d'un délit en matière de dépassement de la limitation réglementaire de la vitesse ce qui nécessite un accès aux données du casier judiciaire.

Comme les données du casier judiciaire sont sous l'autorité du procureur général de l'État, celles-ci ne pourront pas être prises en considération par le Centre. Il est dès lors nécessaire de fixer légalement le seuil de vitesse à partir duquel procès-verbal devra obligatoirement être dressé, et ce, à la limite prévue pour le délit de grande vitesse afin de garantir un traitement égal de contrevenants se trouvant dans des situations presque identiques, l'un s'étant acquitté d'un avertissement taxé, l'autre ayant été condamné pénalement du chef d'un même excès de vitesse. »

Par ailleurs, le Conseil d'État entend renvoyer à la problématique de distinguer entre le traitement des données dans le cadre d'enquêtes pénales et de procédures judiciaires.

Article 3

L'article sous avis règle l'homologation des appareils de contrôle automatisé et prévoit notamment un règlement grand-ducal pour déterminer « les modalités d'utilisation de ces appareils » afin de s'assurer que les différents types d'appareils sont utilisés uniquement selon les conditions définies par ses fabricants.

C'est grâce à l'agrément et l'homologation des appareils du système que leurs enregistrements feront foi jusqu'à preuve du contraire.

Le Conseil d'État note en outre que le Centre est considéré comme étant le lieu de constatation des infractions détectées par le système CSA, sauf pour les excès de vitesse constatés par le relevé d'une vitesse moyenne entre deux points de mesure à l'aide de radars dits « tronçon ». Dans ce cas, le lieu de constatation de l'infraction est celui où a été réalisée la deuxième mesure. D'après le commentaire des articles, cette disposition est reprise de la législation française. Faute d'explications supplémentaires, le Conseil d'État ne saisit pas la pertinence d'une telle disposition.

Les radars-tronçon, apparus récemment dans l'arsenal de la lutte contre les excès de vitesse impliquent d'après la Commission française de l'informatique et des libertés (CNIL) « nécessairement la collecte de données relatives à l'ensemble des véhicules qui circulent sur la section

contrôlée, et non aux seuls véhicules en infraction »⁶. Or, en France, les données relatives aux véhicules n'étant pas en infraction ne sont pas transmises au centre de traitement des infractions et ne sont par conséquent pas enregistrées dans le système de contrôle automatisé. En effet, c'est lors du passage à la deuxième unité du radar-tronçon que le système évalue le temps et par conséquent la vitesse du véhicule entre le premier et le deuxième point de mesure. Pour ce faire, tous les véhicules doivent être détectés et enregistrés. La législation française à l'égard du système CSA a été adaptée de façon à supprimer dès que possible et dans le délai maximum de vingt-quatre heures les données relatives aux véhicules pour lesquelles aucune infraction n'est relevée.⁷ C'est cette spécificité des radars-tronçon qui explique une approche divergente quant au lieu de constatation du lieu de l'infraction par rapport aux autres types de radars. Dans son avis susmentionné la CNIL estime que les données ainsi collectées (et, le cas échéant, supprimées dans un délai de moins de 24 heures) sont pertinentes au regard de la finalité poursuivie.

Les modalités d'utilisation des radars seront fixées par un règlement grand-ducal pris sur base des conditions arrêtées par les fabricants, importateurs et distributeurs des appareils. Ce règlement grand-ducal devrait notamment prévoir dans le cas des radars-tronçons selon quelles modalités seront traitées les informations collectées à l'égard des véhicules pour lesquelles aucune infraction n'a été détectée. Le Conseil d'État ne s'oppose pas à ce que ceci soit réglé de la même manière qu'en France, c'est-à-dire effacement sécurisé de toutes les informations endéans 24 heures et non-transmission au Centre des données relatives aux véhicules pour lesquelles aucune infraction n'a été détectée. Le Conseil d'État demande cependant qu'une pareille disposition soit prévue dans le projet de loi sous examen.

Article 4

L'article sous revue introduit la responsabilité pécuniaire dans le chef du détenteur ou, à défaut, du propriétaire du véhicule pour les infractions à la législation routière, lorsque celles-ci sont détectées par les appareils automatiques selon l'article 2, paragraphes 1^{er} et 2.

Le Conseil d'État demande de rendre le texte sous avis cohérent à l'égard de l'utilisation des termes de « présomption de responsabilité pécuniaire ». En effet, tel que le Conseil d'État l'entend, dans un premier temps, le détenteur du véhicule est redevable pécuniairement par le simple fait qu'il est le détenteur du véhicule au moyen duquel une infraction a été commise, sauf à indiquer l'identité du conducteur véritable du véhicule. Il n'y a dès lors pas lieu de parler de « présomption de responsabilité pécuniaire », mais uniquement de « responsabilité pécuniaire ».

En se référant à ses observations faites dans les considérations générales, le Conseil d'État peut marquer son accord avec les dispositions de l'article sous avis quant à la responsabilité pécuniaire. Il note cependant que les personnes pécuniairement redevables qui ont pu démontrer qu'elles

⁶ Commission nationale de l'informatique et des libertés : Délibération nr : 2013-215 du 11 juillet 2013 portant avis sur un projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 13 octobre 2004 portant création du système de contrôle automatisé (demande d'avis n : 1043735v2)

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027924459>

⁷ Arrêté du 13 octobre 2004 portant création du système de contrôle automatisé, article 2-1.

n'étaient manifestement pas conductrices du véhicule au moment de l'infraction, doivent en outre démontrer avoir « entrepris toutes les démarches possibles pour connaître le conducteur du véhicule au moment de l'infraction », afin que le retrait de points ne leur soit pas appliqué. Le Conseil d'État renvoie à cet égard aux observations développées dans ses considérations générales et demande que les auteurs optent soit pour une approche dans lequel la responsabilité pénale qui implique le retrait des points, n'est applicable que dans les cas du paiement spontané de l'amende ou de la constatation par le tribunal de la culpabilité de la personne présumée pécuniairement redevable (système belge), soit pour une approche déclarant le détenteur du véhicule responsable de toute infraction commise, alors que le véritable conducteur n'a pas été identifié au moment de la constatation de l'infraction (système français).

En effet, la perte de points liée à la simple responsabilité pécuniaire et intervenant en l'absence de l'identification du véritable conducteur au moment de l'infraction n'est pas compatible avec le principe de la personnalité des peines. Or, la présomption de responsabilité étant impossible à renverser, étant donné qu'il faut avoir « entrepris toutes les démarches possibles pour connaître le conducteur du véhicule au moment de l'infraction », le Conseil d'État, en renvoyant à ses considérations générales, demande, sous peine d'opposition formelle, de modifier cette disposition en précisant, le cas échéant, la nature des démarches requises pour se décharger de la responsabilité pénale de l'infraction et du possible retrait de points.

Au paragraphe 1^{er}, les auteurs indiquent que, pour les véhicules de location, la responsabilité pécuniaire incombe au cessionnaire du véhicule, c'est-à-dire au locataire. Le commentaire de l'article indique que les rappels pour non-paiement d'avertissement taxé en matière de stationnement non réglementaire sont envoyés aux sociétés de location de voiture. Il y a lieu de penser qu'il sera de même pour les avertissements taxés établis dans le cadre du système CSA. Dans le commentaire des articles les auteurs indiquent cependant que pour réduire l'énorme travail administratif, ceci pourrait se faire dorénavant par des requêtes automatisées dans les fichiers des différentes sociétés de location de véhicules.

Le Conseil d'État note que selon les dispositions de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ceci nécessite des dispositions précises dans la loi quant aux types d'informations ainsi récupérées et aux modalités de leur traitement. Une telle disposition présuppose en outre l'obligation dans le chef des entreprises de location de voitures d'opérer un traitement de données reprenant les données nécessaires au traitement des infractions constatées au moyen du système CSA. Ces dispositions ne se retrouvent actuellement ni dans le projet sous avis, ni dans la législation existante de sorte que les requêtes automatiques entre fichiers en question au commentaire des articles nécessitent une législation supplémentaire afin de se conformer à la loi précitée du 2 août 2002.

Article 5

Cet article précise les modalités selon lesquelles la personne présumée pécuniairement redevable est avertie qu'elle est redevable du paiement d'un avertissement taxé.

Au paragraphe 2, il suffit d'énumérer les mentions devant figurer dans le courrier visé de manière exhaustive dans le règlement grand-ducal auquel il est fait allusion. Le paragraphe prend dès lors la teneur suivante :

« (2) Le modèle de la lettre recommandée avec avis de réception informant la personne pécuniairement redevable qu'elle est redevable du paiement d'un avertissement taxé, et comprenant l'avis de constatation et un formulaire de contestation est fixé par règlement grand-ducal. »

Article 6

L'article sous avis dispose que l'avertissement taxé doit être payé dans un délai de 45 jours à partir de la date où la personne concernée a soit accepté, soit refusé la lettre recommandée qui lui est adressée ou de la date d'expiration du délai qui lui est imparti pour retirer la lettre recommandée.

Ce faisant, les auteurs dérogent à la procédure usuelle fixée à l'article 15 de la loi précitée du 14 février 1955 qui prévoit un délai de paiement de 45 jours à partir de la date de la constatation de l'infraction. La solution retenue par les auteurs se justifie afin de pouvoir tenir compte de la nécessité de traiter la constatation de l'infraction au Centre et d'adresser l'avertissement taxé par voie postale.

Les auteurs dérogent encore aux règles usuelles pour ce qui est de la date de la notification au cas où la lettre recommandée n'est pas retirée par le destinataire. Ainsi selon l'article 386, paragraphe 4 du Code d'instruction criminelle, « la citation ou la notification est réputée faite le jour du dépôt de l'avis par le facteur des postes ». Le Conseil d'État ne comprend pas l'utilité de cette dérogation aux règles usuelles et insiste pour que la fixation du point de départ du délai de 45 jours s'aligne sur les dispositions de l'article 386 du Code d'instruction criminelle.

La même observation s'applique à l'article 7, paragraphe 2, et à l'article 8 paragraphe 1^{er}.

Article 7

L'article 7 règle la procédure au cas où l'infraction constatée par le système CSA donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal, le cas échéant, avec retrait immédiat du permis de conduire. L'établissement du procès-verbal se fait au Centre ; la personne pécuniairement redevable y est convoquée à cette fin.

La personne désignée par le détenteur du véhicule pour avoir conduit le véhicule au moment de l'infraction y est également convoquée « dans les mêmes conditions ».

Le paragraphe 2 précise que si la personne concernée ne se présente pas dans un délai de 45 jours, le procès-verbal sera transmis au procureur d'État compétent.

Le Conseil d'État entend cette disposition de telle façon que les personnes désignées par le détenteur du véhicule pour avoir conduit le véhicule au moment de l'infraction dans les conditions prévues à l'article 4,

paragraphe 1^{er} ne sont pas convoquées systématiquement au Centre, mais uniquement s'il s'avère nécessaire de dresser un procès-verbal.

Le texte reste cependant muet sur la procédure concernant la personne qui conteste avoir été le conducteur au moment de l'infraction sans pouvoir désigner valablement le conducteur au moment de l'infraction ou qui désire exercer son droit de consultation de la photo concernant le véhicule. Il se pose la question si dans ces cas les agents du Centre dressent nécessairement un procès-verbal ou bien s'il est possible au détenteur du véhicule de payer sur place l'avertissement taxé. Le Conseil d'État estime dès lors qu'il faudrait renseigner la procédure exacte dans le texte en projet.

En outre, le Conseil d'État ne voit pas la nécessité de prévoir explicitement dans le libellé que la personne concernée est « convoquée au Centre » pour être entendue en ses explications. Le droit de toute personne d'être entendue dans toute procédure, avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre, le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires, ne peut être tributaire d'une convocation au centre de constatation et de sanction des infractions routières. Il est dès lors indiqué de remplacer aux alinéas 1^{er} et 2 du paragraphe 1^{er} les termes « est convoquée (...) au Centre pour être entendue » par ceux de « doit être entendue ».

Le paragraphe 3 prévoit le retrait immédiat du permis de conduire pour excès de vitesse selon les modalités du paragraphe 14 de l'article 13 de la loi précitée du 14 février 1955. À cet égard, le Conseil d'État renvoie aux observations du Parquet général concernant l'inapplicabilité de la procédure du retrait immédiat du permis de conduire et de l'illisibilité des dispositions relatives au délit de grande vitesse.

Article 8

L'article sous examen fixe le droit de contestation de la personne présumée pécuniairement redevable et les conditions de recevabilité des contestations.

D'après le paragraphe 1^{er}, la contestation doit se faire par lettre recommandée dans un délai de 45 jours et en ayant recours au formulaire de contestation qui fait partie intégrante de l'avis de contravention fixé lui-même par règlement grand-ducal. La personne présumée pécuniairement redevable doit joindre au formulaire de contestation soit un document permettant d'établir l'identité du conducteur au moment de l'infraction, soit un document pertinent démontrant qu'elle n'est manifestement pas l'auteur de l'infraction et précisant les démarches qu'elle a entreprises pour connaître le conducteur du véhicule.

Le paragraphe 2 de l'article sous revue précise les conditions selon lesquelles un membre du cadre policier vérifie la recevabilité de la contestation.

À cet égard, les auteurs du texte prévoient qu'un « membre du cadre policier » vérifie la contestation quant à sa recevabilité et transmet celle-ci, le cas échéant, au procureur d'État. Or, le Code d'instruction criminelle prévoit que la « police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur

d'État, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre ». Afin d'éviter des interprétations divergentes, le Parquet général demande dans son avis à ce que les termes « membre du cadre policier » soient remplacés par « officier ou agent de police judiciaire ». Le Conseil d'État fait sienne cette remarque.

Toujours au même paragraphe, alinéa 2, point a), il y a lieu de supprimer l'obligation d'indiquer dans l'attestation écrite la date de naissance de la personne désignée comme conducteur du véhicule au moment de l'infraction étant donné que l'omission dans le formulaire de contestation de cette information difficilement disponible ou vérifiable par la personne présumée pécuniairement redevable rendrait la demande de contestation de plein droit irrecevable.

Le paragraphe 2 de l'article sous examen indique les suites à donner aux contestations selon qu'elles sont considérées recevables ou irrecevables. Ainsi, l'alinéa 2 traite des contestations considérées comme recevables et l'avant-dernier alinéa traite de celles considérées comme irrecevables. Or, le dernier alinéa traite des contestations « dans les autres cas » sans autre précision. Le Conseil d'État est à se demander quels autres cas sont visés et insiste à ce que le texte soit précisé à cet égard.

Au paragraphe 3, les termes « l'exercice de la contestation » sont à remplacer par les mots « la contestation ».

Article 9

Les dispositions de l'article 9 augmentent d'un mois le délai de 45 jours prévu pour le paiement de l'avertissement taxé, pour l'établissement du procès-verbal au Centre et pour l'exercice du droit de contestation au bénéfice des personnes n'ayant pas leur lieu de résidence au Luxembourg.

L'alinéa 2 précise que la loi facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière, une fois entrée en vigueur, s'appliquera également dans le cadre du système CSA.

À l'alinéa 2, il y a lieu de compléter l'intitulé de la loi par la date à laquelle celle-ci acquerra force exécutoire, une fois que cette dernière aura été promulguée.

Article 10

L'article 10 règle le droit d'accès aux données du système CSA. Ainsi, les photos prises au moment de la détection de l'infraction peuvent uniquement être consultées au Centre et exclusivement par les personnes présumées pécuniairement redevables ou dotées par celles-ci d'une procuration. En effet, il s'agit de s'assurer que seules les personnes concernées ont accès aux données les concernant et d'éviter que des clichés parviennent à des personnes non concernées.

Cette approche d'un accès personnalisé aux locaux du Centre s'applique également aux personnes non-résidentes.

Selon le paragraphe 3, toute personne autre que le conducteur doit être masquée lors de l'accès au cliché, « sauf exception dûment justifiée ». Or, les auteurs du texte ne donnent aucune indication quant au type de situations pouvant justifier une telle exception sauf la mention, dans le commentaire des articles, de l'instruction des candidats au permis de conduire. Le Conseil d'État est d'avis que les auteurs devraient soit se limiter à énoncer dans le texte de ce paragraphe l'exception précitée, soit donner de plus amples indications quant aux exceptions justifiant que le cliché soit exhibé entièrement.

Le Conseil d'État se demande en outre quelle sera la procédure dans le cas où le détenteur du titulaire du certificat d'immatriculation s'avère être le passager du véhicule au moment de l'infraction. Étant donné que la consultation au Centre se fait sous le contrôle de la Police grand-ducale, sera-t-elle habilitée à révéler à ce moment la partie masquée du cliché afin de pouvoir aider le détenteur du véhicule à établir l'identité du conducteur ? Est-ce que les membres de la Police grand-ducale pourraient démasquer le cliché en l'absence de la personne pécutiairement redevable ?

Finalement, le paragraphe 5 renvoie, pour la détermination des modalités du traitement des données, à un règlement grand-ducal adopté en application de l'article 17 de la loi précitée du 2 août 2002. Dans le souci d'une meilleure harmonisation des textes applicables en la matière et de la distinction entre le traitement des données en général et du cas particulier de l'accès aux données, le Conseil d'État propose d'omettre le paragraphe 5 et de faire précéder l'article sous avis par un nouvel article qui prend la teneur suivante :

« Art. 10.- Traitement des données du système CSA.

Le Centre procède au traitement des données à caractère personnel qui est nécessaire à l'accomplissement de ses missions.

Le traitement s'effectue conformément à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Il fait l'objet d'un règlement grand-ducal prévu à l'article 17, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 2 août 2002.

Sans préjudice des données traitées par le Centre et soumises au régime de l'article 8 de la loi modifiée du 2 août 2002 précitée et des dispositions de l'article 11 de la présente loi, tout accès aux données non prévu par le présent article s'exerce conformément audit article 17, paragraphe 2, alinéa 5. »

Les trois premiers paragraphes de l'article 10 sous revue seraient dès lors à reprendre dans un article 11 nouveau et les articles subséquents à renuméroter en conséquence.

Article 11 (12 selon le Conseil d'État)

L'article 11 érige en délit certaines fausses déclarations faites dans le cadre de l'établissement et de la contestation de la responsabilité des infractions prévues par le système CSA.

Le Conseil d'État est d'avis que pareille disposition n'a pas lieu d'être, étant donné que le Code pénal prévoit à l'article 209-1 un emprisonnement de deux mois à trois ans pour les personnes qui ont établi une attestation faisant état de faits matériellement inexacts, ou qui ont

falsifié une telle attestation originellement sincère ou qui ont fait usage d'une telle attestation inexacte ou falsifiée. Les cas spécifiques visés par l'article sous revue, dont notamment l'attestation prévue à l'article 8, paragraphe 1^{er}, point a) sous 2), sont dès lors couverts par le droit commun. Par ailleurs, le Conseil d'État note que le législateur français a adopté la même approche à cet égard.

Article 12 (13 selon le Conseil d'État)

Il y a lieu de compléter l'article sous revue par un paragraphe 2 afin de donner une base légale à la consultation par le procureur général d'État, le procureur d'État ainsi que les membres de leurs parquets du fichier créé dans le cadre du système de contrôle et de sanction automatisé.

Le Conseil d'État propose dès lors de libeller l'article sous revue de la façon suivante :

« **Art. 13. Dispositions modificatives.**

(1) L'article 16 de la loi précitée du 14 février 1955 est complété *in fine* par un nouvel alinéa libellé comme suit:

« Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux avertissements taxés décernés en application de la loi du JJ.MM.AAAA portant création du système de contrôle et de sanction automatisé. »

(2) L'article 48-24 du Code d'instruction criminelle est complété *in fine* par un point 11 libellé comme suit :

« 11. Le fichier créé dans le cadre du système de contrôle et de sanction automatisé. » »

Par ailleurs, le Conseil d'État donne à considérer, si le cadre du projet de loi sous examen ne pourrait pas fournir l'occasion de modifier l'alinéa 2 de l'article 16 pour l'aligner sur la modification de l'alinéa 1^{er} intervenue sous l'effet de la loi du 22 mai 2015 modifiant a) la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques et b) la loi modifiée du 6 mars 1965 concernant les taxes à percevoir sur les demandes en obtention des documents prescrits pour la mise en circulation et la conduite de véhicules. Il rappelle en effet son avis du 23 octobre 2012 relatif au projet de loi en question (doc. parl. n° 6399⁵) où il avait mis en exergue l'incompatibilité de l'article 16 avec les exigences du droit européen résultant de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne plus amplement exposée dans cet avis.

Tout comme l'alinéa 1^{er}, version applicable avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 22 mai 2015, l'alinéa 2 risque en effet de subir la sanction des juges européens pour ne pas être en phase avec le principe du traitement non discriminatoire des ressortissants d'autres États membres par rapport aux nationaux.

Article 13 (14 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 14 (15 selon le Conseil d'État)

Comme il faut toutefois veiller à ce que l'entrée en vigueur d'un texte législatif soit compatible avec la possibilité pour les personnes concernées

de se conformer aux nouvelles prescriptions et pour l'administration de les mettre en œuvre de manière efficace, la date d'entrée en vigueur est, le cas échéant, à adapter.

Observations d'ordre légistique

Observations préliminaires

L'article est indiqué sous la forme abrégée « **Art.** ». Les articles sont numérotés en chiffres arabes et indiqués en caractères gras, suivis d'un point. Les articles munis d'un intitulé sont suivis d'un point final. Partant, il y a lieu d'écrire :

« **Art. 1^{er}. Objet.**
[...] »

Étant donné que les termes mis en gras sont à omettre dans les textes normatifs, il y a lieu d'enlever les mises en gras des chiffres arabes, placés entre parenthèses : (1), (2),... indiquant un nouveau paragraphe.

Le mode de numérotation employé pour caractériser les énumérations se distingue par une subdivision en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3.,...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...). Chaque élément de l'énumération se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Il n'y a pas d'interligne entre les énumérations.

Les qualificatifs « bis, ter, quater,... » qui suivent un chiffre arabe sont à mettre en italique.

Article 1^{er}

Il faut écrire correctement « ministre ayant la Police dans ses attributions ».

Article 2

Au vu des observations préliminaires, il est indiqué d'écrire :

« **Art. 2. Finalités du système CSA.**

(1)Le système ... suivantes :

1. détecter ... concernant :
 - a) Le dépassement ... ;
 - b) L'inobservation ... ;

[...]

2. identifier ... ;

[...]

(2)Au sens ...

(3)Lorsqu'une ... »

Au paragraphe 1^{er}, ainsi qu'à travers tout le texte du projet sous examen, il est indiqué d'écrire « loi précitée du 14 février 1955 ». En outre, il échet d'écrire au point 1. sous a) « article 11bis de la loi précitée du 14 février 1955 » ; au point 2. « point 1. » au lieu de « point 1) » ; au point 4. « l'article 11bis, paragraphe 3 et à l'article 15, alinéa 3, points 1., 3., et 4. de

la loi précitée du 14 février 1955 » au lieu de « l'article 11bis, paragraphe (3) et à l'article 15, alinéa 3, points 1), 3) et 4) de la loi modifiée du 14 février 1955 précitée » ; et au point 6. « ministre ayant les Transports dans ses attributions » et « article 2bis ». Il y a par ailleurs lieu de remplacer au point 2. le terme « voire » par celui de « ou ».

Au paragraphe 2, comme les termes mis en italique ou autrement relevés sont à omettre dans les textes normatifs, le mot « donnée » ne doit pas être mis en italique.

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire « paragraphe 1^{er}, point 1. » et non pas « point 1) du paragraphe (1) ».

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, il est indiqué d'écrire « ... paragraphe 1^{er}, point 1., désignés ci-après « les appareils automatiques », », et au paragraphe 3 «... dispositions de l'alinéa 1^{er} » ; l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut en effet avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

La même observation s'applique à l'article 3 paragraphe 1^{er} et à l'article 4, paragraphe 1^{er}.

Article 4

Il est indiqué d'écrire au paragraphe 1^{er} « alinéa 1^{er} ».

Tous les renvois aux paragraphes, alinéas et points respectifs, l'indication des qualificatifs qui suivent les numéros d'articles, ainsi que la mention de la loi modifiée du 14 février 1955 sont à revoir à travers l'article sous revue et les articles qui suivent.

Au paragraphe 3, alinéa 2 le mot « exceptionnellement » est superfétatoire et dès lors à omettre.

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, il est indiqué d'écrire « article 4, paragraphe 1^{er} ».

Article 6

Sans observation.

Article 7

Au paragraphe 3, il faut écrire « 50 pour cent » et « paragraphe 14 » à la place de « 50 % » et « paragraphe 14. ».

Article 8

En vertu des observations préliminaires, au paragraphe 1^{er}, alinéa 2 la subdivision de l'énumération devrait se faire comme suit :

- « ... et accompagné :
- 1) soit de ... suivants :

- a) du récépissé ...
 - b) d'une attestation ...
 - [...]
- 2) soit, pour ... ».

Au paragraphe 2, il convient d'écrire correctement « Police grand-ducale ». Cette observation vaut également pour l'article 10, paragraphe 2. À l'avant-dernier alinéa du même paragraphe, il y a en outre lieu d'omettre la partie de phrase qui commence par le mot « notamment » et qui se termine par les mots « manifestement incomplète », vu son imprécision et son caractère exemplatif.

Articles 9 à 12 (9 à 13 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 13 (14 selon le Conseil d'État)

Il faut compléter la référence à la loi sous avis dans sa forme abrégée par la date à laquelle celle-ci aura été promulguée.

Article 14 (15 selon le Conseil d'État)

Il y a lieu d'écrire « 1^{er} juin 2015 » au lieu de « 1er juin 2015 ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 2 juin 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker