

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 du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises
- 4° la loi modifiée du 23 février 2010 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires
- 5° la loi du 5-15 septembre 1807 relative au Mode de recouvrement des frais de justice au profit du Trésor public, en matière criminelle, correctionnelle et de police

Avis complémentaire du Conseil d'État

(28 novembre 2017)

Par dépêche du 21 septembre 2017, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique adoptés par la Commission du développement durable lors de sa réunion du 13 septembre 2017.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi sous avis intégrant les amendements parlementaires.

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement 1 modifie le second alinéa du second paragraphe de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés en étendant les compétences du Centre de contrôle et de sanction des infractions routières (ci-après « Centre ») à la gestion des réclamations introduites par les personnes pécuniairement redevables. La modification est à voir en relation avec l'amendement 5 qui introduit dans la loi précitée du 25 juillet 2015 un nouvel article 6 qui prévoit une réclamation contre la décision d'amende forfaitaire prononcée par le procureur d'État. Les auteurs de l'amendement expliquent que cette réclamation doit être adressée au procureur d'État

appelé à statuer sur ce recours, mais que la gestion des réclamations est confiée au Centre « pour des raisons d'ordre pratique ». En principe, il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer sur la manière dont le législateur entend organiser la gestion « administrative » des réclamations en la matière. La répartition des compétences envisagée suscite toutefois des questions sur la direction de la gestion des réclamations et sur la responsabilité, étant donné que le Centre est placé sous l'autorité du ministre ayant la Police dans ses attributions, alors que le traitement des réclamations relève de la seule compétence du procureur d'État qui relève du pouvoir judiciaire. Le Conseil d'État propose d'ajouter la phrase suivante :

« Le traitement des réclamations est opéré sous le contrôle du procureur d'État à qui elles ont été notifiées ».

Amendement 2

L'amendement 2, portant sur l'article 1^{er} initial, apporte des compléments à l'article 2 de la loi précitée du 25 juillet 2015, relatif aux finalités du système de contrôle et de sanctions automatisés. Le système couvrira désormais la gestion des dépôts visés à l'article 6, paragraphe 3, alinéa 5, c'est-à-dire du montant de l'amende forfaitaire versée sur le compte de la Police grand-ducale. Dans les observations à l'endroit de l'amendement 5, le Conseil d'État proposera une formulation différente pour la consignation du montant de l'amende forfaitaire. Cette formulation nouvelle devra également être utilisée dans le cadre de l'amendement 2.

Une seconde finalité qui est ajoutée consiste dans la transmission à l'Administration de l'enregistrement et des domaines des données nécessaires pour procéder au recouvrement des amendes forfaitaires. Le Conseil d'État marque son accord avec cette extension des missions.

Amendements 3 et 4

Sans observation.

Amendement 5

L'amendement sous examen, portant sur l'article 4 initial, apporte des modifications substantielles à l'article 6 de la loi précitée du 25 juillet 2015. Ces modifications organisent les suites à réserver au non-paiement de l'avertissement taxé et instaurent une procédure de réclamation contre l'amende forfaitaire prononcée par le procureur d'État.

En ce qui concerne l'articulation du nouveau dispositif, le Conseil d'État relève que l'article 6, dans sa teneur nouvelle, est très long et qu'il porte sur une suite d'étapes procédurales, paiement ou non-paiement de l'avertissement taxé, imposition d'une amende forfaitaire, information de la personne pécuniairement redevable, recouvrement par l'Administration de l'enregistrement et des domaines en cas de non-contestation, réclamation éventuelle, suites à réserver par le procureur d'État à une réclamation et citation éventuelle devant le tribunal de police. Dans un souci, non seulement de lisibilité, mais également de logique et de cohérence, le Conseil d'État recommande aux auteurs de scinder le dispositif légal en plusieurs articles portant, chacun, sur une des étapes de la procédure, ou, à tout le moins, de séparer le paragraphe 3 en plusieurs paragraphes. Il relève

encore que le titre de l'article 6, qui parle du « paiement de l'avertissement taxé », est tout à fait inadapté au dispositif tel qu'issu des amendements. D'une façon plus générale, le Conseil d'État fait observer que l'articulation des différents articles de la loi n'est pas logique ; ainsi, la procédure de réclamation est organisée à l'article 5, alors que le droit de contestation, préalable à la réclamation, figure à l'article 8.

En ce qui concerne le fond, le Conseil d'État marque son accord avec les modifications qui répondent à des critiques qu'il avait formulées dans son avis du 27 juin 2017. Il s'agit de la prise en considération, au nouveau paragraphe 2, de l'hypothèse de l'avertissement taxé décerné pour une infraction donnant lieu à une réduction de points sur le permis de conduire, de la détermination du montant de l'amende forfaitaire et de la consécration de la compétence du procureur d'État pour adopter la décision imposant une amende forfaitaire, au paragraphe 3.

Au paragraphe 3 de l'article 6 est encore introduite une procédure de réclamation contre la décision imposant l'amende forfaitaire. Cette procédure soumet la recevabilité de la réclamation à la consignation, au préalable, du montant de l'amende forfaitaire. Ce mécanisme est inspiré des dispositions similaires du code de procédure pénale français auquel le Conseil d'État avait, d'ailleurs, fait référence dans son avis du 27 juin 2017. Aussi le Conseil d'État est-il en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée dans l'avis en question.

En ce qui concerne la formulation, le Conseil d'État propose, afin d'éviter une confusion avec un paiement volontaire, le recours aux termes « consignation auprès de la police », de préférence à ceux de « dépôt du montant ... sur le compte de la police ».

Amendement 6

Sans observation.

Amendement 7

L'amendement sous examen modifie l'article 8 de la loi précitée du 25 juillet 2015 portant sur le droit de contestation.

À l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} est précisé le point de départ du délai dans lequel la personne pécuniairement redevable peut contester être l'auteur de l'infraction. Le Conseil d'État marque son accord avec les précisions apportées.

À l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, l'exigence de l'envoi de la contestation, par lettre recommandée, est abandonnée. Le Conseil État préconise le recours aux termes « adresser le formulaire de contestation », de préférence au verbe « retourner ». La méthode de transmission est fixée au point 4).

Le Conseil d'État marque son accord avec l'ajout, au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 2), d'une référence à la date de naissance du conducteur du véhicule.

La suppression, au point 4), d'une référence à la valeur d'une transmission dématérialisée est justifiée, en l'absence de plus-value normative de cette affirmation.

Amendements 8 et 9

Sans observation.

Amendement 10

Le Conseil d'État marque son accord avec la référence, à l'article 17, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, à l'acte de réclamation.

Il prend encore note de la volonté de la commission parlementaire, exprimée dans le commentaire de l'amendement, de maintenir l'instrument de l'immobilisation du véhicule en cas de non-paiement de l'amende forfaitaire. Le Conseil d'État ne peut que réitérer sa mise en garde quant à la compatibilité de ce régime avec le droit européen.

Amendement 11

L'amendement sous rubrique, portant sur l'article 14 initial, qui devient le nouvel article 18 de la loi du 25 juillet 2015, vise à répondre à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État, dans son avis du 27 juin 2017, en relation avec le non-respect du principe de non-rétroactivité des peines.

Le Conseil d'État comprend que les auteurs ont voulu exclure une application rétroactive pour le régime de l'amende forfaitaire en ce que ce régime prévoit une sanction plus lourde en cas de défaut de paiement. Pour cette raison, il est prévu, dans la dernière phrase du second alinéa du nouvel article 18, que le montant de l'amende forfaitaire correspondra au montant de l'avertissement taxé.

Le Conseil État s'interroge sur les références retenues dans le dispositif et sur la formulation des dérogations. L'article 7 du projet de loi tel qu'issu des amendements, formellement excepté, se limite à opérer un redressement rédactionnel. L'article 9 modifie l'article 8 de la loi précitée du 25 juillet 2015 en ce qui concerne la procédure de la contestation. Si la volonté des auteurs de l'amendement est de ne pas tenir compte de ces nouvelles règles procédurales, le Conseil d'État n'en saisit pas le bien-fondé. L'articulation des alinéas 1^{er} et 2 est déficiente, étant donné que l'alinéa 1^{er} contient une réserve expresse de l'alinéa 2 qui, de son côté, constitue une règle dérogatoire à l'alinéa 1^{er}. Au regard de la formulation de l'alinéa 2, la réserve figurant à l'alinéa 1^{er} est à omettre.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre,

le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il faut écrire à titre d'exemple : « l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1^o, lettre c), deuxième phrase, [de la loi] », et non pas « la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 [de la loi] ».

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou de l'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Amendement 2

La computation et le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter¹. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts et nécessitent de ce fait une modification du dispositif comportant les articles renumérotés aux fins de remplacer chaque renvoi devenu erroné.

L'insertion de nouveaux articles, paragraphes, énumérations ou groupements d'articles se fait en utilisant des numéros indexés (Art. 5-2) ou suivis de qualificatifs, tels que *bis*, *ter*, etc. Tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'État suggère de libeller l'article 2, dans sa teneur amendée, comme suit :

« **Art. 2.** L'article 2 de la loi précitée du 25 juillet 2015 est modifié comme suit :

1. [...].

[...]

3. Au paragraphe 1^{er}, après le point 5. est inséré un nouveau point 5bis avec la teneur suivante :

« 5bis. gérer les dépôts visés à l'article 6, paragraphe 3, alinéa 5 ; ».

~~4. L'ancien point 6. du paragraphe 1^{er} est renuméroté 7.~~

~~5.~~ 4. Le paragraphe 1^{er} est complété *in fine* par un point ~~8.7.~~, libellé comme suit :

« ~~8. 7.~~ transmettre à l'Administration de l'enregistrement et des domaines les données nécessaires pour procéder, le cas échéant, au recouvrement des amendes forfaitaires. »

~~6.~~ 5. Au paragraphe 3, la dénomination de « Code d'instruction criminelle » est remplacée par « Code de procédure pénale ». »

Amendement 5

En ce qui concerne l'article 6, paragraphe 3, le Conseil d'État signale que dans le cadre de renvois, l'utilisation d'adjectifs tels que « précédent » ou « suivant » sont à écarter. Si ces adjectifs figurent dans un renvoi sans indication du numéro d'alinéa, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Il y a dès lors lieu de remplacer au paragraphe 3,

¹ Avis du Conseil d'État du 7 avril 2017 sur le projet de loi portant modification de la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut changer d'administration (doc. parl. n° 7017², p. 1).

alinéa 3, les termes « alinéa précédent » par les termes « alinéa 2 » et à l'alinéa 4 les termes « alinéa suivant » par ceux de « alinéa 5 ».

Amendement 8

Il n'est pas de mise de procéder à la modification expresse de l'intitulé d'un acte auquel il s'est référé, aux seules fins d'y insérer le terme « modifiée » pour souligner que l'acte a déjà fait l'objet de modifications. Le point 2 est dès lors à omettre.

Amendement 11

L'observation d'ordre légistique relative à l'amendement 5 vaut également pour l'amendement sous examen. Partant, à l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer les termes « alinéa précédent » par ceux de « alinéa 1^{er} ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 28 novembre 2017

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes