

N° 7111<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

---

---

**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 DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(13.3.2017)

**RESUME STRUCTURE**

*La Chambre des Métiers approuve l'adaptation du cadre légal du système de contrôle et de sanction automatisés (CSA) dans la mesure où la première information par lettre recommandée est remplacée par une lettre simple afin d'éviter aux contrevenants absents lors du passage du facteur de devoir se déplacer au bureau des postes. Elle doute cependant du fait que le perfectionnement du système d'encaissement des avertissements taxés puisse contribuer à sensibiliser d'avantage les usagers de la route. Elle rappelle par ailleurs que dans le contexte de la simplification administrative, il devrait être possible pour tout un chacun de pouvoir demander l'envoi de la preuve photographique de l'infraction constatée par le système CSA.*

*La Chambre des Métiers critique l'introduction d'une obligation de dénonciation à charge du responsable d'entreprise aussi bien quant à son principe, car elle est disproportionnée par rapport au but du système CSA, que quant au montant de l'amende allant de 1.000 à 10.000 euros, alors que l'avertissement taxé à la base peut être de 49 euros.*

*La Chambre des Métiers juge par ailleurs excessif d'introduire la possibilité d'immobiliser un véhicule d'entreprise en cas de non-paiement, car cette mesure s'apparente à un chantage pouvant mettre en jeu la productivité et le bon fonctionnement des entreprises.*

\*

Par sa lettre du 21 décembre 2016, Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

\*

## **1. CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi a pour objet d'adapter le cadre légal du système de contrôle et de sanction automatisés (CSA) mis en place sur le réseau routier national à partir du 16 mars 2016. Au vu des expériences des premiers mois de mise en service du système CSA, 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 en apportant certains agencements à la procédure d'information du contrevenant présumé.

Dans la mesure où les ressortissants de la Chambre des Métiers sont des personnes physiques ou morales qui gèrent dans l'exercice de leurs activités un grand parc de véhicules totalisant de nombreux déplacements professionnels, ils sont donc directement concernés par les modifications proposées qui sont d'une part, l'introduction sous le couvert d'une simplification administrative d'une amende majorée, et d'autre part, l'introduction d'une infraction de non coopération.

### **1.1. Simplification administrative**

Actuellement, le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule en infraction est informé par lettre recommandée qu'il est redevable d'un avertissement taxé. Les auteurs du texte sous avis proposent de remplacer cette lettre recommandée par l'envoi d'une lettre simple et seulement dans une deuxième étape d'adresser une 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, le premier envoi. En cas de non-paiement de l'avertissement taxé dans le délai imparti par le nouveau deuxième courrier, la procédure actuelle qui consiste en l'établissement d'un procès-verbal est remplacée par une amende forfaitaire, dont le montant correspond à celui de l'avertissement taxé majoré des frais administratifs. Le montant de cette amende forfaitaire sera fixé à 75 euros par un règlement grand-ducal joint au projet de loi sous avis. En cas de non-paiement de cette amende forfaitaire, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines est chargée de procéder à son recouvrement.

Face aux modifications sous projet, la Chambre des Métiers rappelle que l'intérêt principal de l'introduction du système CSA était l'amélioration de la sécurité routière par le contrôle et la sanction plus systématiques des vitesses excessives ou inadaptées, notamment sur des tronçons de route les plus dangereux. Elle doute du fait que le perfectionnement du système d'encaissement sous le couvert de constituer une simplification administrative puisse contribuer à sensibiliser davantage les usagers de la route. Le fait d'introduire une amende forfaitaire majorée et d'en confier le recouvrement à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines semble plutôt conforter l'opinion d'aucun qui critiquent le système CSA comme générant de nombreux avertissements taxés au profit de l'Etat sans pour autant lui reconnaître des effets pédagogiques notables sur les usagers.

La Chambre des Métiers réitère que dans le contexte de la simplification administrative, il devrait avant tout être possible pour tout un chacun de pouvoir demander l'envoi de la photo constatant l'infraction ou de pouvoir la consulter via un site spécialisé, ce afin d'éviter des démarches trop longues et de ne pas discriminer les non-résidents habitant à une distance éloignée du Grand-Duché du Luxembourg. Elle estime par ailleurs que la photo, qui matérialise l'infraction, rappelle les faits à la base de l'avertissement taxé et conforte le caractère pédagogique du système CSA.

### **1.2. Infraction de non-coopération**

Le projet de loi propose en outre d'introduire une nouvelle infraction à l'arsenal répressif qui consiste en l'incrimination de la non-coopération à la désignation du conducteur qui a commis l'infraction. Les auteurs du projet de loi proposent de sanctionner sévèrement le représentant légal d'une personne morale lorsque cette dernière ne fournira pas les renseignements nécessaires permettant d'identifier le conducteur du véhicule au moment de l'infraction. Ainsi, l'employeur devra à tout moment connaître

l'identité du conducteur et le dénoncer en cas d'infraction constatée par le système CSA. Le fait de ne pas satisfaire à cette obligation sera puni d'une amende de 1.000 à 10.000 euros. En cas de récidive dans le délai de trois ans après une précédente condamnation devenue irrévocable, les minima et maxima de l'amende sont doublés. Toute fausse déclaration dans une intention frauduleuse est punie d'une amende de 251 à 10.000 euros.

La comparaison entre l'infraction de fausse déclaration et la nouvelle infraction de non-coopération permet de faire le constat qu'en matière de fausse déclaration, l'intention frauduleuse est, à juste titre et conformément à la théorie générale en droit pénal, un élément constitutif de l'infraction dont la charge de la preuve incombe au ministère public, alors que la nouvelle infraction, sanctionnée avec la même sévérité, ne serait qu'une simple infraction matérielle. Cette nouvelle incrimination plane ainsi de façon omniprésente sur les responsables d'entreprises qui ne sauront s'en décharger que dans trois cas limitativement énumérés, à savoir, par la preuve de la soustraction frauduleuse du véhicule, du détournement frauduleux ou d'un événement de force majeure.

Alors même que la Chambre des Métiers aurait apprécié que les notions de „détournement frauduleux“ et de „force majeure“ soient mieux circonscrites, au vu du fait que les textes pénaux sont d'interprétation stricte, elle se doit de critiquer le principe même de cette nouvelle incrimination qui soumet les responsables d'entreprises à une nouvelle responsabilité pénale permanente.

La Chambre des Métiers estime que l'introduction d'une telle obligation de dénonciation est disproportionnée par rapport aux objectifs du système CSA qui est en tant que tel déjà dérogatoire du droit commun en matière de poursuite des infractions.

A ce sujet, il est utile de savoir que 95% des flashes des radars automatiques en France concernent des excès de vitesse inférieurs à 20 km/h. Par rapprochement avec le Luxembourg, il est permis de conclure que le système CSA ne sert donc pas à constater la véritable délinquance routière; partant, il semble disproportionné d'incriminer le représentant légal d'une personne morale pour de simples dépassements de vitesse, d'autant plus que la gestion du parc de véhicules est soumise aux nécessités et velléités quotidiennes qui peuvent déjouer la meilleure des organisations.

La Chambre des Métiers comprend néanmoins le souci des auteurs du projet de loi sous avis que le représentant légal paie en lieu et place du contrevenant qui échappe ainsi à la responsabilité pénale. Elle rappelle dans ce contexte que les dirigeants de sociétés assument en pratique la sécurité de leurs salariés et ne tolèrent pas que lors des déplacements professionnels soit mise en danger la vie des conducteurs et de leurs passagers ainsi que celle des autres usagers de la route. Il est de pratique courante qu'en cas de d'infraction commise avec un véhicule de service, le dirigeant de société prend vis-à-vis du salarié des mesures en matière de droit du travail et coopère entièrement avec les autorités judiciaires. Outre l'incrimination de la „fausse déclaration dans une intention frauduleuse“, qui est punie d'une amende de 251 à 10.000 euros, la Chambre des Métiers n'estime pas qu'il faille y ajouter l'incrimination spécifique de non-coopération, sinon à introduire un système de dénonciation qui est susceptible de faire école dans d'autres domaines et de créer un climat de suspicion général dans notre société.

En tout état de cause, la Chambre des Métiers ne saurait accepter que l'employeur puisse encourir une amende de 10.000 euros alors que la valeur en litige, à savoir, l'avertissement taxé à la base, n'est que de 49 euros. Le montant de 10.000 euros d'amende encouru par le responsable d'entreprise semble en tout état de cause être excessif.

Subsidiairement, il a lieu de relever que celui qui perturbe volontairement le fonctionnement d'instruments servant à la constatation des infractions n'est passible, en ce qui concerne l'amende, que de 251 à 5.000 euros (Art. 8bis Code de la route). La Chambre des Métiers donne à réfléchir s'il ne serait pas opportun de ramener l'amende pour „fausse déclaration dans une intention frauduleuse“ également à ce montant.

Nonobstant les modifications projetées du système CSA, la Chambre des Métiers soutient les actions de la sécurité routière visant à inciter plus largement par des actions positives les usagers à respecter les limitations de vitesse sur l'ensemble de leur trajet et en toutes circonstances.

## 2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

### 2.1. Ad article 2

La Chambre des Métiers estime que la modification proposée de l'article 4, paragraphe 3, de la loi CSA prête à confusion et demande dès lors aux auteurs du projet de loi de clarifier leur approche.

En effet, la modification sous avis vise à 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.

Or, la rédaction proposée de l'alinéa 1<sup>er</sup> du même paragraphe dispose que la personne pécuniairement responsable reconnaît par le paiement de l'avertissement taxé avoir commis l'infraction et en endosse donc la responsabilité pénale.

Il importe à la Chambre des Métiers de voir clarifier la responsabilité pénale ou pécuniaire du représentant d'une entreprise figurant sur le certificat d'immatriculation en cas d'infraction constatée par le système CSA.

Elle note en outre l'emploi des notions „personne pécuniairement redevable“ et „personne pécuniairement responsable“, et elle recommande pour sa part de procéder à une harmonisation des concepts utilisés.

### 2.2. Ad article 4

L'article 6, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup> dispose que le montant de l'amende forfaitaire est fixé par règlement grand-ducal. La Chambre des Métiers donne à réfléchir que l'amende forfaitaire en cas de non-paiement d'un avertissement taxé ne donnant pas lieu à une réduction de points sur le permis de conduire peut être considérée comme une peine qui, d'un point de vue du droit constitutionnel, relève d'une matière réservée à la loi. La sévérité de la peine, c'est-à-dire le montant de l'amende forfaitaire, serait donc à fixer dans le projet de loi et non pas par un règlement grand-ducal. Le fait de se référer dans le projet de loi aux frais administratifs qui ne sont pas autrement déterminés et qui serviraient à fixer le taux de l'amende forfaitaire ne semble pas correspondre au niveau de prévisibilité requis.

La Chambre des Métiers estime par ailleurs que le fait de charger l'Administration de l'enregistrement et des domaines du recouvrement des amendes forfaitaires, notamment par des sommations à tiers détenteurs comme en matière de recouvrement des contributions, des droits d'accises sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale risque de faire disparaître le caractère pénal de l'avertissement taxé aux yeux du public.

Alors que la poursuite et l'exécution des peines relève normalement de l'autorité judiciaire, il serait en outre critiquable que le projet de loi sous rubrique déroge à ce principe en confiant à une administration qui relève de l'autorité gouvernementale l'exécution d'une sanction pénale, sans que l'exposé des motifs n'en justifie les tenants et aboutissants.

La Chambre des Métiers recommande donc de maintenir la procédure actuelle qui passe par la rédaction d'un procès-verbal en cas de non-paiement.

### 2.3. Ad article 7

L'incrimination du représentant légal d'une personne morale ne dénonçant pas le conducteur ayant commis une infraction constatée par le système CSA, est aux yeux de la Chambre des Métiers une mesure disproportionnée. Il est renvoyé aux considérations générales ci-avant, sub point 1.2.

Le texte proposé ne prévoit par ailleurs que trois cas d'exonération qui sont la soustraction frauduleuse du véhicule, le détournement frauduleux du véhicule ou un événement de force majeure. Attendu que les textes pénaux sont d'interprétation stricte, la Chambre des Métiers aurait préféré voir circonscrites les notions „détournement frauduleux du véhicule“ et „événement de force majeure“, d'autant plus que l'exposé des motifs reste muet à ce sujet.

#### 2.4. Ad article 9

L'article 12 de la loi CSA est modifié afin de sanctionner la „non-dénonciation“ d'une amende de 1.000 à 10.000 euros, ainsi que de sanctionner la fausse désignation du conducteur par le responsable d'entreprise „à dessin de nuire“ d'une amende de 251 à 10.000 euros.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers donne à réfléchir s'il ne serait pas opportun d'harmoniser les amendes et de s'orienter au montant de l'amende de l'art. 8bis Code de la route, à savoir que celui qui perturbe volontairement le fonctionnement d'instruments servant à la constatation des infractions n'est passible, en ce qui concerne l'amende, que de 251 à 5.000 euros.

#### 2.5. Ad article 10

L'article 17 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques est modifié dans le sens que les membres de la police grand-ducale et les fonctionnaires de l'administration des douanes et accises sont en droit d'immobiliser un véhicule sur la voie publique, soit en enlevant au conducteur les clés de contact, soit en procédant à l'immobilisation du véhicule au moyen d'un système mécanique lorsque l'amende forfaitaire prévue par la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés n'a pas été payée dans le délai imparti.

La Chambre des Métiers estime inique le fait d'immobiliser un véhicule d'entreprise et de prendre ainsi en otage le bon fonctionnement de l'activité et la productivité de l'entreprise. Alors qu'il peut y avoir de bonnes raisons au non-paiement, l'entreprise se sentira toujours contraint de payer l'amende par crainte de voir son activité „bloquée“ par la voie de fait des agents publics.

En tout état de cause, la Chambre des Métiers estime que cette mesure d'immobilisation du véhicule est trop sévère vis-à-vis des entreprises.

\*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 13 mars 2017

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Roland KUHN

