



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE WAGNER c. LUXEMBOURG

(Requête n° 43490/08)

ARRÊT

STRASBOURG

6 octobre 2011

DÉFINITIF

06/01/2012

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Wagner c. Luxembourg,

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant en une chambre composée de :

Elisabet Fura, *présidente*,

Dean Spielmann,

Karel Jungwiert,

Boštjan M. Zupančič,

Mark Villiger,

Ganna Yudkivska,

Angelika Nußberger, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 13 septembre 2011,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 43490/08) dirigée contre le Grand-Duché de Luxembourg et dont un ressortissant de cet Etat, M. Claude Wagner (« le requérant »), a saisi la Cour le 4 septembre 2008 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant a été représenté par M^e G. Loesch, avocat à Luxembourg. Le gouvernement luxembourgeois (« le Gouvernement ») a été représenté par son conseil, M^e C. Schmartz, avocat à Luxembourg.

3. Le requérant allègue en particulier, sous l'angle de l'article 6 de la Convention, que la procédure de retrait de points suivie à son encontre n'aurait pas été équitable.

4. Le 11 janvier 2010, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 1 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

5. Le requérant est né en 1965 et réside à Gonderange.

6. Le 9 novembre 2004, des agents de l'administration des douanes et accises constatèrent qu'une camionnette, conduite par un mécanicien et appartenant à son employeur, la société P., était en surcharge de plus de

10 % de la masse maximale autorisée. Des procès-verbaux de saisie du véhicule et d'audition du conducteur furent dressés.

7. Le 11 novembre 2004, le requérant fut, en sa qualité de chef d'entreprise de la société P., propriétaire du véhicule en surcharge, auditionné par les agents de l'administration des douanes et accises.

8. Le 17 novembre 2004, le requérant fut invité à prendre inspection des pièces du dossier.

9. Le 16 décembre 2004, le procureur d'Etat délivra à l'encontre du conducteur et du requérant un réquisitoire d'ordonnance pénale. Il requit à l'encontre du requérant une amende de 750 EUR, lui reprochant, sur le fondement de l'article 11 de la loi du 14 février 1955 « concernant la réglementation de la circulation sur les voies publiques » (ci-après « la loi de 1955 ») d'avoir toléré la mise en circulation du véhicule en surcharge. Le requérant ne fit pas usage de son droit de s'opposer à cette procédure.

10. Le 16 décembre 2005, le tribunal correctionnel de Diekirch, siégeant en composition de juge unique, condamna le requérant, par ordonnance pénale, à une amende de 750 EUR par application de l'article 11 de la loi de 1955.

11. Le requérant indique avoir cru que cette ordonnance énonçait toute l'étendue des sanctions qu'il devait encourir. Ainsi, il n'introduisit pas de recours contre l'ordonnance et s'acquitta de l'amende.

12. Par un courrier du 16 février 2006, le ministre des transports informa le requérant du retrait de quatre points de son permis de conduire, sur la base de la condamnation par ordonnance pénale du 16 décembre 2005, devenue irrévocable le 2 février 2006.

13. Le 15 mai 2006, le requérant introduisit un recours gracieux à l'encontre de la décision ministérielle.

14. Son recours gracieux étant resté sans suite, il introduisit, le 16 octobre 2006, un recours en annulation de la décision ministérielle.

15. Par un jugement du 14 mai 2007, le tribunal administratif accueillit le recours du requérant. Il annula la décision ministérielle pour être intervenue en violation de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 « relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes » (ci-après « le règlement grand-ducal de 1979 »), qui dispose que l'autorité qui se propose de prendre une décision en dehors de l'initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir. Le tribunal estima qu'en l'absence d'information spécifique adressée en temps utile au requérant, afin de lui permettre d'évaluer en connaissance de cause l'opportunité d'une défense plus poussée au pénal au regard notamment de la perte de points éventuellement encourue, l'exigence découlant de l'article 9 du règlement grand-ducal de 1979 n'était pas respectée.

16. Par un arrêt du 6 mars 2008, la cour administrative réforma le jugement du tribunal administratif, estimant qu'il n'y avait pas lieu à annulation de la décision ministérielle de retrait de points. Les juges rappelèrent qu'en application de l'article 2 bis de la loi de 1955, la réduction des points intervenait au moment où la décision judiciaire était irrévocable. L'administration ne disposant d'aucun pouvoir d'appréciation pour prendre la décision nécessaire de retrait de points suite à la décision judiciaire, l'article 9 du règlement grand-ducal de 1979 ne serait pas de nature à entraîner l'annulation de la décision de retrait de points concernant le requérant. Les juges rejetèrent ainsi l'argument du requérant selon lequel il aurait organisé autrement sa défense au pénal, s'il avait été informé que l'administration envisageait de lui retirer des points. Ils estimèrent qu'une information par le ministre des transports concernant la perte de points de son permis n'aurait été d'aucune utilité pour le requérant, puisque le procès pénal aurait déjà pris fin et l'automatisme du retrait de points aurait été déclenché. Ils précisèrent qu'une certaine utilité d'une information préalable ne se dégagerait que d'une information préalablement au procès pénal ; or, les dispositions applicables en la matière n'impliqueraient pas à charge de l'administration une telle obligation. Ils rejetèrent également l'argument du requérant, selon lequel la loi « relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel » aurait obligé les agents verbalisateurs, au moment de la rédaction du procès-verbal, à l'informer du fait que les informations y inscrites seraient susceptibles d'être communiquées au ministère des transports pour servir à mettre en œuvre une réduction de points du permis de conduire. Les juges indiquèrent en effet que l'Etat avait expliqué, sans être contredit sur ce point par le requérant, que la décision de réduction de points était opérée par le ministre suite à la transmission, par la juridiction compétente, d'une copie de la décision pénale coulée en force de chose jugée. Ils rajoutèrent que le requérant n'avait pas utilement contesté l'allégation de l'Etat que le ministre des transports ne procédait pas au retrait de points sur base d'une banque de données contenue dans un fichier, mais suite à la communication du jugement pénal. Finalement, le requérant avait exposé que l'article 6 de la Convention exigeait que le contrevenant soit informé au préalable, par l'autorité administrative, qu'il était susceptible de perdre des points en raison de l'infraction qu'il a commise pour qu'il soit ainsi en mesure de contester les éléments constitutifs de l'infraction pouvant servir de fondement à un retrait de points. Les juges rejetèrent cet argument, aux motifs que l'argumentation du requérant méconnaît la réalité du système de répression des infractions dans la loi de 1955 et de la perte accessoire de points du permis de conduire. En effet, le code d'instruction criminelle organiserait un système protecteur des droits du prévenu qui est au préalable informé des faits qui lui sont reprochés et qui peut les contester devant un juge – avec possibilité d'appel – avant qu'une condamnation soit le cas

échéant prononcée à son égard avec comme suite automatique, ainsi que la loi le commine, tant des sanctions principales que la sanction supplémentaire, relevant d'une qualification pénale au sens des dispositions de la Convention, de la perte de points du permis de conduire. Les juges conclurent qu'il n'est partant pas conforme à la réalité de prétendre, ainsi que l'a fait le requérant, qu'il n'aurait pas été en mesure de contester les éléments constitutifs de l'infraction pouvant servir de fondement à un retrait de points.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Le délit de surcharge du véhicule

17. L'article 11 (1) de la loi de 1955 dispose ce qui suit :

« Le conducteur d'un véhicule ou ensemble de véhicules couplés dont la masse en charge excède de plus de 10 % la masse maximale autorisée sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 à 5.000 euros ou d'une de ces peines seulement. Le propriétaire ou détenteur du véhicule est passible des mêmes peines s'il a toléré la mise en circulation d'un véhicule ou d'un ensemble de véhicules couplés dont la masse en charge excède de plus de 10 % la masse maximale autorisée. »

B. La procédure de l'ordonnance pénale

18. La procédure d'ordonnance pénale, prévue à l'époque des faits par les articles 216-1 à 216-10 (désormais les articles 394 à 403) du code d'instruction criminelle, est une procédure applicable dès lors que le procureur d'Etat n'estime devoir requérir qu'une amende en guise de peine.

19. Avant de requérir les peines, le procureur d'Etat informe le prévenu que pendant un délai de quinze jours, il peut prendre connaissance des pièces (ancien article 216-3 a ; nouvel article 396 a). La réquisition du procureur d'Etat précise les peines qu'il réclame (ancien article 216-3 b ; nouvel article 396 b). Une ordonnance est rendue à l'issue d'une procédure « sans débats préalables » (ancien article 216-1 a ; nouvel article 394 a). L'ordonnance ne s'écarte pas des réquisitions du procureur d'Etat, qui sont transcrites dans la décision de juridiction ; si la juridiction n'agrée pas ces propositions, l'affaire est portée à l'audience par la voie ordinaire (ancien article 216-5 ; nouvel article 398). L'ordonnance est assimilée, dans ses effets, à un jugement par défaut et est attaquable par la voie de l'opposition et de l'appel (ancien article 216-8 ; nouvel article 401).

C. Le retrait de points du permis de conduire

20. L'article 2 bis paragraphe 1 de la loi de 1955 dispose que tout permis de conduire est initialement affecté de 12 points.

21. L'article 2 bis paragraphe 2 de la loi de 1955 prévoit 19 infractions donnant lieu à une réduction des points du permis de conduire. Il dispose ce qui suit :

« Les infractions énumérées ci-après donnent lieu aux réductions de points indiquées:

(...)

– la conduite d'un véhicule ou d'un ensemble de véhicules couplés dont la masse en charge excède de plus de 10% la masse maximale autorisée ou le fait de tolérer, comme propriétaire ou détenteur, la mise en circulation d'un véhicule ainsi surchargé, conduit par un tiers..... 4 points

(...) »

22. La procédure en cas de retrait de points du permis de conduire est également prévue sous l'article en question :

« Pour autant qu'une des infractions mentionnées ci-avant ait été commise sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, toute condamnation judiciaire qui est devenue irrévocable (...) entraîne une réduction du nombre de points affecté au permis de conduire. Cette réduction intervient de plein droit.

(...)

La réduction de points suite à une décision judiciaire a lieu au moment où cette décision devient irrévocable.

(...)

Lorsque la réalité d'une infraction entraînant une perte de points est établie dans les conditions qui précèdent, le ministre des Transports fait procéder à une réduction conséquente du nombre de points dont le permis de conduire de l'auteur de l'infraction se trouve en ce moment affecté.

Toute réduction de points donne lieu à une information écrite de l'intéressé sur la ou les infractions à l'origine de la réduction de points ainsi que sur le nombre de points dont le permis de conduire concerné reste affecté. (...) »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION AU REGARD DE LA POSSIBILITE DE CONTESTER LE RETRAIT DES POINTS DU PERMIS

23. Le requérant allègue que la procédure de retrait de points méconnaît le droit à un procès équitable tel que prévu par l'article 6 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

24. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

25. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention. La Cour relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

26. Le requérant soutient que le retrait de points d'un permis de conduire est une sanction de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention. A ce titre, le requérant aurait dû être informé qu'il encourait cette sanction à un niveau de la procédure où il avait encore les moyens de contester sa culpabilité. Invoquant l'arrêt *Malige (Malige c. France, 23 septembre 1998, § 47, Recueil des arrêts et décisions 1998-VII)*, le requérant soutient qu'à défaut d'information quant au retrait de points, préalablement à l'ordonnance pénale, il n'aurait pas été en mesure de contester les éléments constitutifs de l'infraction. Il estime que, dans la mesure où la jurisprudence luxembourgeoise exige qu'un élément intentionnel soit retenu dans le chef d'une personne pour qu'elle puisse être condamnée, il aurait parfaitement pu contester les éléments constitutifs de l'infraction. Or, s'il avait su qu'il encourait un retrait de points de son permis, il n'aurait pas manqué de contester l'infraction qui lui était reprochée.

27. Le Gouvernement avance que le retrait de points du permis n'est pas en droit interne une peine pénale, mais une sanction administrative ; il ne conteste cependant pas qu'un tel retrait constitue une peine au sens de l'article 6 de la Convention. Le Gouvernement estime que cette qualification interne de sanction administrative, justifie l'absence de toute

référence au retrait de points durant la procédure pénale suivie à l'encontre du requérant, et partant toute information préalable à sa condamnation. Le Gouvernement conteste encore que le requérant ait subi un grief découlant du défaut d'information préalable relatif au retrait de points. En effet, au vu de la nature objective de l'infraction de surcharge d'un véhicule et de l'absence de contestation de la part du requérant sur le bien-fondé de celle-ci, une information préalable quant au retrait de points n'aurait pas changé le résultat de la procédure pénale suivie à son encontre quant à son principe. Or, au vu du caractère automatique du retrait des points, suite à une condamnation pénale, l'automatisme de la condamnation engendre celle du retrait.

28. La Cour rappelle que dès lors qu'une sanction relève du domaine pénal, elle doit pouvoir être contrôlée par un tribunal répondant aux exigences de l'article 6 § 1, même si la Convention ne s'oppose pas à ce que les poursuites et les sanctions relatives aux délits mineurs relèvent en premier lieu des autorités administratives (*Öztürk c. Allemagne*, 21 février 1984, § 21–22, série A n° 73).

29. Dans l'affaire *Malige* précitée, la Cour a constaté qu'un contrevenant était mis en mesure de contester les éléments constitutifs de l'infraction pouvant servir de fondement à la sanction pénale du retrait de points. Elle a relevé que l'intéressé avait aussi pu contester la réalité de l'infraction pénale, et soumettre aux juges répressifs tous les moyens de fait et de droit qu'il a estimés utiles à sa cause, sachant que sa condamnation entraînerait en outre le retrait d'un certain nombre de points (*Malige c. France*, précité, §§ 47 et 48). Cette information, dès le début de la procédure pouvant aboutir à un retrait de points, avait ainsi mis le contrevenant dans une situation lui permettant d'apprécier l'opportunité des moyens de défense à adopter face à l'accusation dont il faisait l'objet.

30. La Cour constate qu'en droit luxembourgeois, la sanction du retrait de points intervient automatiquement, dès lors qu'est établie la réalité d'une des infractions énumérées à l'article 2 § 2 de la loi de 1955, telle la surcharge d'un véhicule, par le biais d'une condamnation devenue définitive.

31. En l'espèce, contrairement à l'affaire *Malige*, le requérant n'a pas été informé du retrait de points dans le cadre de la procédure pénale. En effet, le simple fait que la législation prévoit le retrait de points, ne saurait, en l'absence d'un renvoi à cette législation au moment où le requérant disposait encore de la faculté de contester les faits qui lui étaient reprochés, être considéré comme portant suffisamment à sa connaissance l'étendue des sanctions qu'il encourait. Dès lors, la Cour retient que le requérant n'a été informé du retrait de points qu'à l'issue de la procédure pénale, c'est-à-dire au moment où l'ordonnance pénale était devenue irrévocable. Or, à ce stade, il ne pouvait plus, au regard de l'automatisme du retrait de points, utilement contester les faits qui lui étaient reprochés. Partant, cette information tardive

n'a pas mis le requérant dans une situation lui permettant de préparer utilement et en connaissance de tous les éléments, et plus particulièrement de l'intégralité de la sanction encourue, sa défense contre l'infraction qui lui était reprochée.

32. Ces éléments suffisent à la Cour pour conclure qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

II. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES

33. Toujours au titre de l'article 6 de la Convention, le requérant fait grief à la décision juridictionnelle de ne pas avoir prononcé une condamnation exhaustive, faute d'avoir indiqué l'intégralité des sanctions qu'il encourait. Il reproche également à la cour administrative d'avoir refusé d'appliquer la loi « relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel » et de ne pas avoir répondu à un argument décisif soulevé par le requérant à cet égard.

34. Compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, et dans la mesure où elle était compétente pour connaître des allégations formulées, la Cour n'a relevé aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la Convention ou ses Protocoles.

35. Il s'ensuit que ces griefs sont manifestement mal fondés et doivent être rejetés en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

36. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

37. Le requérant réclame à titre principal la restitution des quatre points qui lui ont été retirés du permis.

38. Le Gouvernement conteste cette demande et précise par ailleurs que le requérant a entretemps reconstitué l'intégralité de son capital de points.

39. La Cour rappelle qu'elle n'octroie un dédommagement pécuniaire au titre de l'article 41 que lorsqu'elle est convaincue que la perte ou le préjudice dénoncé résulte réellement de la violation qu'elle a constatée (voir, parmi d'autres, *Kingsley c. Royaume-Uni* [GC], n° 35605/97, § 40, CEDH 2002-IV). En l'espèce, la Cour ne saurait spéculer sur l'issue qu'aurait connue la procédure au cas où l'intéressé aurait, préalablement à la

procédure de l'ordonnance pénale, été informé qu'il encourait un retrait de points et où il aurait dès lors choisi d'user de la faculté qui lui était offerte de contester cette ordonnance. La Cour n'aperçoit donc pas de lien de causalité entre la violation constatée et le préjudice dénoncé et rejette cette demande.

40. A titre subsidiaire, le requérant réclame 3 000 EUR, respectivement 5 000 EUR, au titre du préjudice matériel et moral qu'il aurait subi.

41. Le Gouvernement conteste ces montants tant en leur principe qu'en leur quantum.

42. La Cour n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation constatée et le dommage matériel allégué et rejette cette demande. Quant au préjudice moral, elle estime que celui-ci est suffisamment réparé par le constat de violation de l'article 6 § 1 de la Convention auquel elle parvient (*mutatis mutandis*, *Martinie c. France* [GC], n° 58675/00, § 59, CEDH 2006-VI).

B. Frais et dépens

43. Le requérant demande également 26 754,01 EUR pour les frais et dépens engagés devant les juridictions internes et devant la Cour.

44. Le Gouvernement conteste ce montant tant en son principe qu'en son quantum.

45. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, les notes de frais versées à la Cour sont adressées, non pas au requérant, mais à une de ses sociétés, qui n'est de surcroît pas la société P. dans le cadre de laquelle a été commise l'infraction qui a donné suite à la présente procédure. En outre, le requérant expose qu'il ne prendra ces frais à sa charge que « si bon [lui] semble ». Partant, compte tenu des documents en sa possession et de sa jurisprudence, la Cour rejette la demande relative aux frais et dépens.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable quant au grief tiré de l'article 6 de la Convention au regard de la possibilité de contester le retrait des points du permis et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 de la Convention ;
3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 6 octobre 2011, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek
Greffière

Elisabet Fura
Présidente